

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA AMBIENTAL**

RODRIGO FURTADO EÇA

**ANÁLISE SOBRE O PROCESSO DELIBERATIVO DO CONSELHO
GESTOR DA APA EMBU-VERDE (2009 – 2012): DESENHO
INSTITUCIONAL, ATORES E RECURSOS DE PODER**

**SÃO PAULO
2013**

RODRIGO FURTADO EÇA

ANÁLISE SOBRE O PROCESSO DELIBERATIVO DO CONSELHO GESTOR DA APA
EMBU-VERDE (2009 – 2012): DESENHO INSTITUCIONAL, ATORES E RECURSOS
DE PODER

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM) da
Universidade de São Paulo para a obtenção do título
de Mestre em Ciência Ambiental

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Ana Paula Fracalanza

Versão Corrigida

(versão original disponível na Biblioteca da Unidade que aloja o Programa e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP)

SÃO PAULO

2013

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

FICHA CATALOGRÁFICA

Eça, Rodrigo Furtado.

Análise sobre o processo deliberativo do Conselho Gestor da APA Embu-Verde (2009-2012): desenho institucional, atores e recursos de poder./ Rodrigo Furtado Eça; orientadora: Ana Paula Fracalanza. –São Paulo, 2013.

145 f.: il.; 30 cm.

Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental) – Universidade de São Paulo

1. Políticas Públicas. 2. Participação política. 3. Planejamento territorial. 4. Área de conservação. 5. Recursos de poder.

6. Análise institucional. I. Título

FOLHA DE APROVAÇÃO

RODRIGO FURTADO EÇA

Análise sobre o Processo Deliberativo da APA Embu-Verde (2009-2012):
Desenho Institucional, Atores e Recursos de Poder

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM) da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em Ciência Ambiental

Aprovada em: ____/____/____

Banca Examinadora

Prof(a). Dr(a). _____

Instituição: _____

Assinatura: _____

Prof(a). Dr(a). _____

Instituição: _____

Assinatura: _____

Prof(a). Dr(a). _____

Instituição: _____

Assinatura: _____

“Se a compreensão não for acompanhada de um reconhecimento pleno do outro como sujeito, então essa compreensão corre o risco de ser utilizada com vistas à exploração, ao tomar; o saber será subordinado ao poder”.

(Tzvetan Todorov – A Conquista da América, 1982)

Agradecimentos

Aos meus pais, Nilce e Gutemberg, e demais familiares pelo carinho e apoio incondicional que sempre demonstraram. Pelo incentivo fundamental e de valor incalculável que me acompanhou ao longo de mais uma etapa da vida.

À minha avó, Clementina, em especial, pelos ensinamentos e por demonstrar como somos fortes quando estamos determinados.

À professora Ana Paula Fracalanza pela confiança, paciência, dedicação e contribuições inestimáveis que instigaram e possibilitaram a realização deste trabalho.

Aos meus queridos amigos por compreenderem os momentos de ausência, aguentarem os de cansaço e partilharem os de alegria. Agradeço especialmente aos amigos: Fernanda Coelho, Jefferson Camarini, Alessandra Pimentel, Monique Brito, Carolina Cichoski, Filipe Oliveira e Paulo Roberto Cunha.

Aos grupos de pesquisa GovAmb e GovÁgua, especialmente ao Professor Pedro Roberto Jacobi, pelas valiosas contribuições e oportunidades de aprendizagem.

Aos professores Luiz Carlos Beduschi Filho, Rodrigo Constante Martins e Wagner Pralon Mancuso pelas orientações e correções que muito contribuíram para o desenvolvimento da pesquisa e enriqueceram o resultado final.

Aos conselheiros do Conselho Gestor da APA Embu-Verdes, sempre prestativos e atenciosos.

RESUMO

EÇA, Rodrigo Furtado. **Análise sobre o processo deliberativo do Conselho Gestor da APA Embu-Verde (2009-2012): desenho institucional, atores e recursos de poder**, 2013. 145 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

Conselhos Gestores de Políticas Públicas foram as grandes inovações institucionais das últimas décadas. Fundamentados nos princípios da descentralização e participação social, eles foram adotados e difundidos como o modelo de governança que poderia promover resultados mais democráticos, eficientes e igualitários. Atualmente, no entanto, este conjunto de expectativas positivas passa por um período de descrédito devido às dificuldades enfrentadas. O presente trabalho examinou a implantação e o funcionamento do Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental Embu-Verde, no município de Embu das Artes, São Paulo. O Conselho é composto de forma paritária entre sociedade civil e Poder Público, possui atribuições deliberativas e consultivas e tem como principal objetivo promover o desenvolvimento sustentável da região através da gestão participativa e integrada. Buscou-se identificar, articular e analisar quais eram os fatores jurídico-institucionais, operacionais e políticos que potencializavam ou fragilizavam a atuação do Conselho. A metodologia utilizada está baseada em duas técnicas de pesquisa – Observação Participante e Análise Documental. O processo de análise orientou-se pelo *Institutional Analysis and Development Framework*, elaborado por Elinor Ostrom. As Reuniões Ordinárias foram presencialmente acompanhadas entre o final do ano de 2009 e o final de 2012. Além disso, seis conselheiros participaram de entrevistas qualitativas na forma semi-estruturada. Os resultados obtidos demonstram que o Conselho desenvolveu, ao longo de três anos, capacidade para realizar o gerenciamento da APA, mas não a sua gestão. A descentralização ocorreu no campo das tarefas e fiscalização, mas pouco afetou o campo do poder decisório, que continua fortemente concentrado nas instâncias tradicionais do Poder Executivo. Parte dos obstáculos identificados encontra-se nos dispositivos legais que criam e operacionalizam o Conselho, pois eles carecem de clareza. A fragilidade legal-institucional torna o Conselho mais vulnerável às dinâmicas do processo político, incluindo seus piores aspectos, como a arbitrariedade. A qualidade do processo deliberativo também foi afetada significativamente pela indisponibilidade de suporte técnico e legal aos conselheiros da sociedade civil. Tal condição não proporcionou iguais oportunidades de participação, pois prejudicou a capacidade dos conselheiros deste segmento em interpretar e elaborar soluções para os problemas, defender suas propostas e questionar os argumentos apresentados pelos representantes do Poder Público. Por fim, conclui-se que a atuação do Conselho Gestor aumentou a transparência e o controle sobre as atividades do Poder Executivo, mas pouco interferiu e contribuiu no processo de elaboração de políticas públicas, principalmente quando os assuntos envolviam projetos ou políticas para uso e ocupação do solo.

Palavras-chaves: Políticas Públicas, Análise Institucional, Participação Política, Planejamento Territorial, Recursos de Poder, Unidade de Conservação.

ABSTRACT

EÇA, Rodrigo Furtado. **Analysis on the deliberative process of the Management Council of APA Embu-Verde (2009-2012): institutional design, actors and power resources**, 2013. 145 f. Thesis Master's Dissertation – Graduate Program of Environmental Science, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

Management Councils of Public Policies were the most important institutional innovations in the last decades in Brazil. Built on principles of decentralization and social participation, they were adopted and disseminated as the governance model which could foment the most democratic, effective and equitable results. Nowadays, however, this set of positive expectations undergoes a period of disrepute due to adversities the Councils have faced. In this thesis master's dissertation, we analyzed the settlement and operation of the Management Council of the Embu-Verde Environmental Protection Area, in the city of Embu das Artes, São Paulo state. The Council is equally composed by the Government and the civil society and it has consultative and deliberative powers. Their main objective is to promote sustainable development in the region through integrated and participatory management. We tried to identify, articulate and analyze which legal-institutional, operational and political factors made the Council's performance stronger or weaker. The methodology is mostly based on two research techniques - Participant Observation and Document Analysis. The analysis process was guided by the Institutional Analysis and Development Framework, developed by Elinor Ostrom. The Council's Ordinary Meetings were accompanied in person from the end of 2009 until the end of 2012. In addition, semi-structured qualitative interviews were applied to six counselors. The results obtained demonstrate that the Council has developed, over three years, the ability to administrate the Protected Area in the field of technical issues. It has, however, neither done the effective management nor taken decisions on policy issues. The decentralization process occurred in the field of tasks and surveillance; it had little effect on the field of decision-making, though – which remains heavily concentrated in the traditional instances of the Executive Branch. Part of the identified problems found is the result of the lack of explicitness on the legal mechanisms which create and operationalize the Council. The legal-institutional fragility makes the Council more vulnerable to the dynamics of the political process, including its worst aspects – such as the arbitrariness. The quality of the deliberative process was also significantly affected by the unavailability of technical and legal support to the counselors of the civil society. Such condition did not provide equal participation opportunities because it has undermined the ability of counselors of that segment to understand and formulate solutions to the problems, to advocate their proposals and to question the arguments presented by the delegates of the Government. In conclusion, the actions of the Management Council increased the transparency and control over the Government's activities; nevertheless, their interference and contribution in the process of policy-making was little, especially when the issues involved projects or policies for the spatial planning

Key-words: Public Policies, Institutional Analysis, Public Participation, Spatial Planning, Power Resources, Protected Area.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Regras, normas e estratégias escritas no formato ADICO	40
Quadro 2 – Entidades titulares e suplentes da sociedade civil eleitas para cada segmento representativo do primeiro mandato do Conselho Gestor (2009 – 2011).....	62
Quadro 3 – Entidades que assinaram a denúncia e a solicitação de cancelamento da Reunião Extraordinária	99
Quadro 4 – Entidades titulares e suplentes integrantes do Conselho Gestor no primeiro e segundo mandato, com destaque para as cadeiras criadas e extintas	104
Quadro 5 – Padrão de votação dos representantes da sociedade civil no primeiro mandato do Conselho Gestor	122

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição das instruções institucionais na Lei Municipal nº 108/2008	112
Gráfico 2 – Distribuição das instruções institucionais no Decreto Municipal nº 280/2011 ...	112
Gráfico 3 – Distribuição das instruções institucionais no Regimento Interno/2009	113
Gráfico 4 – Composição do primeiro mandato do Conselho Gestor.....	119
Gráfico 5 – Composição da sociedade civil por segmento no primeiro mandato	120
Gráfico 6 – Escolaridade em Embu no ano 2000	124
Gráfico 7 – Renda mensal em Embu no ano 2000	124
Gráfico 8 – Temas debatidos nas Reuniões Ordinárias e Extraordinárias durante o primeiro mandato do Conselho Gestor (2009 – 2011)	130

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Arcabouço para análise institucional segundo IAD <i>Framework</i>	36
Figura 2 – Região Metropolitana de São Paulo com destaque para Embu das Artes	50
Figura 3 – Divisão hidrográfica do Município de Embu das Artes.....	51
Figura 4 – Categorias de uso do solo na Sub-bacia do rio Cotia em Embu	53
Figura 5 – Extensão e limites da Área de Proteção Ambiental Itatuba-Morro Grande.....	56
Figura 6 – Extensão e limites da Área de Proteção Ambiental Embu-Verde.....	57

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1. CONSELHOS GESTORES DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: CONTEXTUALIZAÇÃO E APRESENTAÇÃO DE REFERENCIAL TEÓRICO	17
1.1. Três fases da política ambiental no Brasil: características e consequências.....	17
1.1.2. Sistema Nacional de Unidades Conservação: breve contextualização e caracterização.....	20
1.2. Dimensões da Análise de Políticas Públicas: <i>Polity, Policy e Politics</i>	22
1.3. <i>Institutional Analysis and Development Framework</i>	29
1.3.1. Instituições: conceitos e características gerais	31
1.3.2. Arena de Ação: conceituação e desdobramentos	34
1.4. <i>Grammar of Institutions</i> : analisando as regras	37
1.4.1. Três Perspectivas sobre a natureza das instituições	37
1.4.2. Operacionalizando a <i>Grammar of Institutions</i>	39
1.5. As Faces do Poder: Atores, Recursos e Regras do Jogo.....	40
1.6. Escolha metodológica e técnicas de pesquisa	45
2. GÊNESE DA APA EMBU-VERDE: CONTEXTUALIZANDO A CRIAÇÃO, APRESENTANDO OS ATORES E INTERPRETANDO UMA HISTÓRIA	48
2.1. Do conflito à criação de uma Unidade de Conservação	49
2.2. Conselho da APA Embu-Verde: a construção de um desenho institucional.....	58
2.3. Primeiro mandato dos conselheiros da APA Embu-Verde: apresentando as entidades e seus representantes.....	61

3. ANALISANDO O PROCESSO POLÍTICO: MOMENTOS DE CONSENSO, COOPERAÇÃO E CONFLITO	72
3.1. Mecanismos de dissimulação.....	74
3.1.1. Mecanismos de obstrução: postergando a tomada decisão	74
3.1.2. Mecanismos de desinformação: minando o poder deliberativo	76
3.2. Dinâmicas e conflitos no Conselho Gestor: apresentando quatro casos.....	80
3.2.1. Cooperativa Agrícola de Cotia: entre a agenda de discussão e decisão.....	81
3.2.2. Projeto Pólo Cultural de Itatuba: obstruindo propostas	84
3.2.3. Aterro Capuava: entre o gerenciamento e a gestão	90
3.2.4. Zona Corredor Empresarial: quando plano de manejo e plano diretor entram em conflito	95
4. ANÁLISE MULTIDIMENSIONAL DO CONSELHO GESTOR: REGRAS, PARTICIPAÇÃO, DELIBERAÇÕES E RESULTADOS.....	108
4.1. As regras do jogo: entre o legal e o ideal.....	110
4.1.1. Entre regras e normas: definindo a autonomia e as capacidades do Conselho	110
4.2. O jogo das regras: entre o ideal e o real.....	117
4.2.1. Diversidade e qualidade da participação: fatores que afetam a equidade do processo decisório	118
4.2.2. Posições de poder e regras decisórias: influência do Presidente do Conselho Gestor na dinâmica deliberativa	127
4.2.3. Análise das deliberações do Conselho Gestor: descentralização de tarefas ou de poder?.....	129
5. CONCLUSÕES	132
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	138

INTRODUÇÃO

As dinâmicas de uso e ocupação do território no Brasil ocorreram em geral de forma desordenada e com pouco planejamento. As consequências que surgem a partir da forma escolhida para lidar com essas questões acabam intensificando impactos sociais, como a proliferação de núcleos habitacionais em zonas de risco e sem cobertura adequada de serviços de saneamento, e impactos ambientais, como a supressão da vegetação e a degradação de solos e corpos d' água, que já são bem conhecidos e descritos na literatura. A falta de mecanismos ou procedimentos mais eficientes que garantam o planejamento integrado de uso do solo e de outros recursos naturais enfraquece a capacidade do Estado em promover uma melhor utilização do território e conservação da natureza, assim como afeta a sua capacidade em responder a essas pressões, orientando a prevenção e a remediação de impactos negativos.

O processo de reabertura política no Brasil, durante o início da década de 1980, foi acompanhado pela forte demanda social por um modelo mais transparente e participativo de gestão pública, que pudesse produzir políticas públicas mais eficientes e igualitárias. A busca por novos arranjos institucionais, que possibilitassem a concretização das aspirações democráticas, culminou na criação de Conselhos Gestores de Políticas Públicas, que se fundamentam em torno dos princípios da participação, descentralização e integração (JACOBI, 2009). A partir da década de 1990, começaram a surgir os Conselhos Gestores que tratavam especialmente das questões sobre o ambiente; eles logo se multiplicaram para dar conta das diversas temáticas que compõem os assuntos ambientais. Desta forma, surgiram os primeiros Conselhos de Meio Ambiente, adotados pelos três entes federativos, os Conselhos de Bacias Hidrográficas e os Conselhos de Unidades de Conservação.

Com a promulgação da Lei Federal nº 9985/2000, que estabeleceu diretrizes e procedimentos para a criação, implantação e gestão de espaços que deveriam ser especialmente protegidos devido aos seus atributos naturais, o Brasil passou a contar formalmente com um novo instrumento de gestão ambiental e territorial. Doze categorias de Unidades de Conservação foram criadas, sendo que elas podem ser organizadas em dois grandes grupos – as Unidades de Conservação de Proteção Integral, que têm por objetivo a conservação da natureza e só permitem, em regra, o uso indireto dos recursos naturais, e as Unidades de Uso Sustentável, cujo objetivo é compatibilizar a conservação ambiental e o desenvolvimento socioeconômico através da exploração direta dos recursos naturais.

A categoria de Unidade de Conservação de interesse do presente trabalho é a Área de Proteção Ambiental (APA), que integra o grupo das Unidades de Uso Sustentável. A APA em questão foi criada em 2009 na porção oeste do Município de Embu, após forte pressão mobilizada por grupos da sociedade civil organizada, que enxergavam na criação da Unidade de Conservação uma estratégia para frear o aumento demográfico e a exploração dos recursos naturais da região, que potencialmente se intensificariam com a abertura de uma importante via de transporte de mercadorias na região, o trecho oeste do Rodoanel Metropolitano Mário Covas.

Assim como os demais Conselhos Gestores de Políticas Públicas, os Conselhos de Unidades de Conservação também se constituem como espaços públicos legalmente instituídos para promover de forma efetiva a gestão pública participativa e o controle social. De acordo com dispositivos da Lei nº 9985/2000 e do Decreto Federal nº 4340/2002, os Conselhos Gestores podem se constituir como fóruns consultivos ou deliberativos, em função da categoria na qual se encaixam, cuja composição deve ser paritária entre representantes do Poder Público e da sociedade civil, buscando contemplar todos os grupos sociais organizados com interesse na gestão da Unidade de Conservação e afetados por ela.

O objeto de estudo do presente trabalho é o Conselho Gestor da APA Embu-Verde. Parte das competências desse Conselho possui caráter deliberativo, que assegura aos conselheiros empossados a capacidade de interferir diretamente nas ações planejadas e políticas públicas elaboradas pelo Poder Executivo para a região da APA, além da oportunidade de propor planos, projetos e programas. Logo, devido ao conjunto de entidades do Poder Público inseridas no Conselho, à participação de entidades da sociedade civil de diferentes segmentos e às atribuições deliberativas, o Conselho da APA Embu-Verde apresenta-se como um espaço institucional com condições para promover a gestão integrada da Unidade de Conservação, principalmente em suas dimensões ambiental e territorial. Sendo que a gestão integrada pode promover de forma mais eficiente a recuperação e conservação ambiental de uma região que resguarda fragmentos de Mata Atlântica, importantes mananciais e serve de *habitat* para espécies da flora e fauna ameaçadas de extinção, mas já revela sinais dos impactos negativos que o mau planejamento quanto ao uso e ocupação do solo produziram.

Atualmente, no entanto, o conjunto de expectativas positivas quanto à multiplicação dos Conselhos Participativos e à concretização de seus princípios passa por um período de

descrédito devido às dificuldades encontradas e aos resultados que vêm sendo obtidos nos referidos Conselhos. Como fica explícito em um conjunto de estudos, a simples criação de novas instituições não garante maior pluralidade e equilíbrio na participação da sociedade civil, ou seja, não é suficiente para modificar a tradicional lógica do poder. Parte da concretização dos princípios democráticos que fundamentam essas novas Arenas de Gestão e Decisão é prejudicada pela capacidade desigual quanto à posse e mobilização dos recursos de poder por parte dos atores políticos, sejam representantes do Estado ou das entidades da sociedade civil com ou sem fins financeiros (JACOBI, 2009; DAGNINO, E. 2004; FUKS et al. 2003; PIRES, 2011).

Apesar da importância do debate quanto à qualidade, igualdade e amplitude da participação, Arretche (1996) e Lüchmann (2002), além de outros autores, aprofundam os estudos sobre os condicionantes institucionais. As duas autoras afirmam que as reformas quanto à escala de atuação das instituições e da participação da sociedade civil não garantem a concretização dos princípios e objetivos que legitimam a implantação dos Conselhos Gestores. Para Arretche (1996), o sucesso dessa reforma depende mais da natureza e do formato de funcionamento das instituições criadas do que propriamente da escala ou do âmbito das decisões. Em outras palavras, o estudo do desenho institucional dessas novas arenas permitiria identificar se elas possuem, primeiramente, a capacidade de garantir a implementação dos princípios citados e, em caso afirmativo, comprovar se eles são efetivamente cumpridos. O desenho institucional pode ser definido como um conjunto de regras e práticas legais que determina as atribuições e prerrogativas das instâncias, as pessoas envolvidas, as ações que podem ser tomadas, os procedimentos que devem ser respeitados e como as preferências individuais serão agregadas em decisões coletivas (LÜCHMANN, 2002; FUKS, 2002). Além de estabelecer as regras que constituirão o contexto interno do Conselho, o formato institucional escolhido irá esboçar a articulação dessas arenas com o seu contexto externo, formado pelo restante do aparato institucional. Dessa forma, a desobstrução dos canais que possibilitam a efetiva influência na administração pública, como explica Lüchmann (2002), dependerá da configuração assumida por estas novas instituições. Questões sobre a definição jurídica das atribuições deliberativas, capacidade de implementação das decisões, autonomia para atuação e eficiência dos mecanismos de sanção fazem parte deste tipo de análise.

Dagnino (2004) e Lüchmann (2003) concordam que as arenas participativas frequentemente representam ilhas democratizantes dentro de um contexto conservador, que

preserva os traços autoritários, burocráticos e clientelistas que marcaram a constituição da estrutura estatal. Entretanto, se a descentralização e a participação não podem por si só garantir uma gestão mais democrática e eficiente, necessitando também que o desenho institucional escolhido seja compatível com tais aspirações, elas tornam mais transparente a atuação do Estado e proporcionam maior correlação de poder entre os atores da sociedade civil. Condição que torna menos desigual a capacidade de influência dos diferentes grupos de interesse sobre as decisões do Estado (LÜCHMANN, 2003; ARRETCHE, 1996; FUKS, 2002. DAGNINO, E., 2002).

A partir das questões apresentadas, o problema de pesquisa levantado questiona se o Conselho Gestor da APA Embu-Verde, arena descentralizada de gestão e tomada de decisão, possui capacidade institucional para garantir que seus princípios e objetivos sejam alcançados e, em caso, afirmativo, averiguar se eles são efetivamente cumpridos. Para tanto, o trabalho buscou identificar, articular e analisar fatores nos níveis jurídico-institucional, operacional e político que poderiam estar potencializando ou fragilizando a capacidade do Conselho em promover uma gestão mais integrada e participativa.

A metodologia selecionada está fundamentada basicamente nas técnicas de pesquisa conhecidas como Observação Participante e Análise Documental, com ênfase na Análise de Conteúdo. As informações levantadas a partir da observação presencial das reuniões do Conselho Gestor, entre o final do ano de 2009 e o final de 2012, e da consulta das atas oficiais e de outros documentos legais relacionados à criação e ao funcionamento do Conselho Gestor foram analisadas à luz do *Institutional Analysis and Development Framework*, elaborado por Elinor Ostrom (2005). O presente trabalho buscou descrever e analisar quantitativamente e qualitativamente a composição, o funcionamento e os resultados da atuação do Conselho Gestor da APA Embu-Verde.

A divisão dos capítulos segue a seguinte ordem. O **Primeiro Capítulo** está dividido em duas partes. Em primeiro lugar se contextualiza o processo de descentralização da gestão pública, com ênfase no impacto da adoção desse novo modelo no sistema de gestão ambiental, e se apresenta algumas características da Lei Federal nº 9985/2000, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e estabeleceu diretrizes para o funcionamento dos Conselhos Gestores, objeto de estudo do trabalho. Já a segunda parte está dedicada à apresentação e justificativa do marco teórico selecionado para fundamentar e orientar a pesquisa. No **Segundo Capítulo** resgata-se o processo de criação da APA Embu-Verde,

descrevendo-se os principais grupos sociais interessados, conflitos e episódios que marcaram esse período. O capítulo é encerrado com a descrição do desenho institucional adotado pelo Conselho Gestor. O **Terceiro Capítulo** inicia o processo de análise, nele são descritos e analisados quatro momentos nos quais questões relacionadas ao ordenamento territorial entraram em discussão, gerando grupos de apoio e grupos que tentavam rechaçá-las. O desenvolvimento dessas questões, que envolvem decisões altamente influenciadas por aspectos políticos, através da agenda de discussão e agenda de decisão ilumina os conflitos e as estratégias utilizadas pelos grupos para saírem vitoriosos. Além disto, são indicadas as barreiras institucionais, criadas pela presença ou ausência de regras, que afetam o desempenho do Conselho Gestor. No **Quarto Capítulo** ocorre a análise da efetividade alcançada pelo Conselho Gestor ao longo de seus três primeiros anos de funcionamento, mas principalmente durante o primeiro mandato dos conselheiros, biênio 2009 – 2011. Por fim, as **Conclusões** apontam algumas direções e questões que podem ser seguidas por pesquisas futuras.

1. CONSELHOS GESTORES DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: CONTEXTUALIZAÇÃO E APRESENTAÇÃO DE REFERENCIAL TEÓRICO

O capítulo dois se divide em dois momentos. O primeiro momento resgata rapidamente a evolução da Política Ambiental no Brasil, enfatizando principalmente a adoção do modelo descentralizado e participativo de gestão e tomada de decisão após a promulgação da Constituição de 1988. A primeira parte é fechada com a apresentação da Política Nacional de Unidades de Conservação, com ênfase especial na categoria de Unidade de Conservação classificada como Área de Proteção Ambiental. Já no segundo momento, o arcabouço teórico e analítico escolhido para fundamentar os pressupostos trabalhados e as análises realizadas é apresentado e justificado.

1.1. TRÊS FASES DA POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL: CARACTERÍSTICAS E CONSEQUÊNCIAS

No Brasil, a elaboração e implementação de políticas públicas com caráter essencialmente ambiental começaram a ocorrer somente a partir da década de 1970, quando a percepção da degradação ambiental e da possibilidade de um colapso eminente, devido aos níveis de poluição e depredação dos recursos naturais, difundiu-se mais intensamente e alcançou um maior espaço nos meios de comunicação e nas pautas governamentais de discussão (CUNHA & COELHO, 2003).

Segundo Cunha & Coelho (2003), a história das políticas ambientais no Brasil pode ser dividida cronologicamente em três grandes períodos ou fases. A primeira fase, que ocorre de 1930 até 1971, é marcada pela ação de um Estado centralizador, empenhado na definição de políticas regulatórias que protegessem o meio ambiente e disciplinassem o uso dos recursos naturais, como, por exemplo, os códigos florestais, das águas e das minas, todos promulgados em 1934. Na segunda fase, entre 1972 e 1987, o Brasil sofria uma forte pressão nacional e internacional, por parte de movimentos ambientais e organismos financiadores, para impedir a degradação do seu patrimônio natural. O mundo repercutia aos informes do Clube de Roma e às declarações da 1ª Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Meio

Ambiente e enfrentava as contradições emergentes da falta de integração entre as políticas ambientais e as de desenvolvimento econômico. No Brasil, os esforços do governo militar concentraram-se, em maior parte, no fortalecimento do arcabouço institucional, considerado até então incipiente, com a criação de agências exclusivamente ambientais. Em 1981 é promulgada a Política Nacional do Meio Ambiente.

Atualmente, estamos na terceira fase, cujo marco inicial é a promulgação, em 1988, de uma nova Carta Magna. A Constituição Federal de 1988 trouxe novas perspectivas para a gestão pública brasileira. Práticas autoritárias e centralizadas começaram a ser substituídas por diretrizes e arranjos mais democráticos e participativos, uma forte tendência descentralizadora alterou a distribuição de poderes entre as esferas de governo. Os estados e, principalmente, os municípios, que foram elevados à categoria de entes federativos, receberam novas atribuições e ganharam poder e autonomia (SCARDUA, 2003). A busca por modelos de gestão participativa culminou na criação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, cujo objetivo era promover a participação dos diversos segmentos da sociedade no processo de formulação, avaliação e implementação de políticas públicas.

Para Abramovay (2001), a profusão desses Conselhos Gestores é a mais importante inovação institucional no Brasil pós-regime militar. Jacobi (2009) acrescenta que após serem institucionalizados pelo Estado, esses Conselhos fizeram-se presentes nos mais diferentes setores da administração pública, como, por exemplo, na área da saúde, educação, habitação e meio ambiente. Quanto ao sistema ambiental colegiado, a difusão observada atualmente dos Comitês de Bacias Hidrográficas, Conselhos de Meio Ambiente e Conselhos de Áreas de Proteção Ambiental demonstra que este sistema já está significativamente implantado. Entretanto, Loureiro & Cunha (2008) chamam atenção para o fato de que a multiplicidade dessas instâncias e a criação de órgãos paralelos, como parte dos esforços para tornar a gestão mais descentralizada e participativa, não resultam necessariamente em maior capacidade de gestão. É de fundamental importância que o arcabouço institucional seja sempre levado em consideração na sua totalidade, buscando evitar que a sobreposição de competências e das atribuições entre as diversas instâncias ocorram.

Quanto à sobreposição de competências, Arretche (1996) relata que após 1930, com o início do regime Vargas, uma série de reformas visando modificar o aparato do serviço público foi implantada, mas fracassaram. O principal objetivo das reformas era modificar o critério de seleção dos quadros técnicos, fundamentalmente condicionado pelo favoritismo

político, já que o controle de certas agências governamentais garante acesso a recursos de poder. Com o fracasso de reformas mais diretas, optou-se pela estratégia alternativa de criar novos órgãos, que fora do campo de influência das burocracias tradicionais poderiam alcançar maior eficiência administrativa. Por isso, conclui Arretche (1996), criou-se no Brasil uma “burocracia dual”, marcada por burocracias patrimonialistas, baseadas na distribuição de favores, e burocracias meritocráticas, caracterizadas pela inovação política, capacitação e eficiência. Logo, o Estado brasileiro, como consequência dessa condição, cresceu de forma fragmentada. A multiplicação de órgãos e instituições superpostas levou a uma situação na qual o controle e coordenação se tornaram uma atividade trabalhosa, onerosa e complexa (ARRETCHÉ, 1996). Nesse caso, a análise feita pela autora apresenta um foco espacial determinado, o nível federal, e um foco temporal variante. Entretanto, pode-se levantar a hipótese de que fenômenos políticos semelhantes ocorram ao nível estadual e municipal, como consequência ou em sintonia com os processos citados anteriormente.

Retomando os Conselhos Gestores, apesar dos avanços e do reconhecimento do potencial de transformação política contida nessas instâncias, elas são frequentemente muito formais e não possuem capacidade para influenciar nos processos decisórios. Além disso, a participação social ainda ocorre com certa precariedade e existe uma constante ameaça à autonomia dessas arenas representada pelos poderes locais dominantes (ABRAMOVAY, 2001; JACOBI & FRACALANZA, 2005). Lüchmann (2002) afirma que o resultado de todos esses obstáculos citados é um duplo isolamento dos Conselhos Gestores. Um isolamento dentro da máquina governamental, devido ao frágil poder vinculante de suas deliberações, e um isolamento dentro da sociedade civil, já que eles frequentemente não contam com a participação dos setores historicamente excluídos. Sendo que o perfil socioeconômico dos representantes da sociedade civil que geralmente participam dos Conselhos serve como indicador dessa baixa pluralidade.

Essas constatações, consequentemente, geram dúvidas sobre a efetiva democratização alcançada por esses novos canais de representatividade e sobre o real ganho de qualidade dos procedimentos de gestão dos interesses públicos. Ao quadro de desafios que os novos modelos de gestão ambiental ainda devem superar para valerem-se de todo o seu potencial, já traçados, em parte, por Abramovay, Jacobi e Loureiro & Cunha, devemos acrescentar a histórica falta de integração das políticas públicas no Brasil. Para Cunha & Coelho (2003), é fundamental que a forma fragmentada e setorializada que caracteriza a elaboração e execução das políticas públicas ambientais no Brasil seja superada. Dessa forma, políticas públicas

relacionadas à exploração dos recursos naturais, à regularização fundiária e à proteção ambiental, devem ser integradas e inseridas em um contexto mais amplo de redefinições dos papéis do Estado, das empresas e da sociedade civil na definição, de forma participativa, de políticas que visam o planejamento dos aspectos ambientais e territoriais.

1.1.2 SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO

Unidades de Conservação são espaços territoriais especialmente protegidos devido às suas características naturais de beleza cênica, à biodiversidade que resguarda ou aos recursos naturais e culturais neles existentes. As primeiras áreas protegidas no Brasil datam ainda do período colonial e imperial. Apesar de elas não serem reconhecidas como Unidades de Conservação, essas áreas apresentavam objetivos em comum, como, por exemplo, a preservação, conservação ou gestão de determinados recursos naturais. Entretanto, diferentemente do que acontece atualmente, a demarcação das áreas protegidas não se pautava essencialmente pela garantia de interesses coletivos, seja na dimensão ambiental ou social, mas pelo monopólio do manejo dos recursos naturais (MEDEIROS, 2006).

Segundo Medeiros (2006), o Parque Nacional de Itatiaia, criado no Rio de Janeiro em 1937, é considerado pela literatura como a primeira iniciativa concreta do Governo Federal em promover uma política orientada para a criação de áreas de proteção, que foi estabelecida e instrumentalizada com a promulgação do Código Florestal em 1934. Deve-se ressaltar que a Constituição de 1934 trouxe entre seus princípios fundamentais a proteção da natureza, que passou a ser considerada como patrimônio nacional (MEDEIROS, 2006; RIBEIRO & ZANIRATO, 2008).

Entretanto, foi apenas no ano 2000, com a promulgação da Lei Federal nº 9985¹, que o Brasil passou a contar com um Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), que fixava diretrizes, critérios e procedimentos para a criação e gestão desses espaços territoriais. O SNUC organizava e reunia as normas e instrumentos para criação e gestão dessas áreas, que antes se encontravam dispersos em diversos dispositivos legais (MEDEIROS, 2006;

¹ Diversos artigos da Lei nº 9985/2000 foram regulamentados pelo Decreto nº 4340/2002.

RYLAMDS & BRANDON, 2005). A Lei no 9985/2000 também estabeleceu diferentes tipologias de Unidades de Conservação, sendo que cada uma apresenta objetivos próprios que são condicionados principalmente pela importância ambiental, cultural ou histórica do espaço territorial e da dinâmica social já previamente estabelecida com o local. Atualmente as Unidades de Conservação podem ser criadas pelos três entes federativos e são classificadas em dois grandes grupos de acordo com seu objetivo principal. Assim, cinco categorias de Unidades de Conservação se encaixam no grupo das Unidades de Proteção Integral, que só permitem o uso indireto dos recursos naturais e buscam impedir qualquer alteração causada pela interferência humana; em regra, a posse do terreno dessas unidades deve ser de domínio público e as atividades de visitação pública e pesquisa científica são restritas e controladas de acordo com o Plano de Manejo. As sete categorias restantes estão incluídas no grupo das unidades de Uso Sustentável, cujo objetivo é promover a compatibilização entre a conservação dos diversos atributos ecológicos e as necessidades e aspirações das gerações atuais e futuras, ou seja, tem como objetivo garantir o desenvolvimento socioeconômico através da utilização sustentável dos recursos naturais.

A categoria da Unidade de Conservação de interesse para o presente trabalho compõe o grupo das Unidades de Uso Sustentável e se classifica como Área de Proteção Ambiental (APA), sendo a categoria escolhida pelo Governo Municipal de Embu das Artes para disciplinar o uso e ocupação de uma parcela significativa de seu território. O espaço territorial que compõe uma APA pode ser formado por terras públicas e privadas, ou seja, não há necessidade de promover a desapropriação dos terrenos particulares, condição que facilita a implementação dessa categoria de Unidade de Conservação e faz com que ela seja uma das mais escolhidas pelas autoridades. A administração da APA ocorrerá através de um Conselho Gestor, cuja presidência caberá ao chefe do órgão responsável pela administração das unidades de conservação naquele ente federativo responsável pela criação da área protegida. O plenário do Conselho deverá ser formado de forma paritária, sempre que possível, por representantes do Poder Público e da sociedade civil organizada. Os Conselhos podem ter competências consultivas ou deliberativas e a duração do mandato dos conselheiros é de dois anos, com a possibilidade de uma recondução pelo mesmo período.

De acordo com Medeiros (2006), todos os instrumentos utilizados e condições criadas pelo SNUC não garantem a efetividade ou eficiência dos espaços que foram identificados e definidos como Unidades de Conservação. Para o autor, as atividades de planejamento e gestão destes espaços, realizadas através dos Conselhos, necessitam de mecanismos mais

sólidos e perenes de planejamento em longo prazo e o repasse perene de recursos financeiros. Aos dois gargalos apresentados, pode-se acrescentar: a falta de clareza dos dispositivos legais que definem o papel e as atribuições dos Conselhos; a ingerência do Poder Executivo local e a indisposição de representantes do Poder Público em aceitar formas participativas de gestão; a falta de capacitação de segmentos da sociedade civil; a baixa ação vinculante das deliberações do Conselho; e a baixa integração entre o Conselho Gestor e as demais unidades de planejamento e decisão governamentais (GUTIERRE, 2010; MMA, 2004; IBASE, 2006).

Por fim, deve-se enfatizar que entre as ferramentas e condições que devem estar à disposição dos Conselhos Gestores para que eles possam atuar com mais eficiência e segurança na promoção dos objetivos que justificaram a criação das unidades de Conservação, se destaca a figura do Plano de Manejo. De acordo com o artigo 25 da Lei no 9985/2000, o Plano de Manejo é o documento técnico básico para a gestão de uma Unidade de Conservação, que irá definir o zoneamento territorial e dispor sobre as regras que irão disciplinar o uso dos recursos naturais. O Plano de Manejo é o documento que fixará as estratégias e prioridades, ou seja, que estabelecerá os meios para que a Unidade de Conservação atinja os objetivos estipulados. Além disso, Schenini et al. (2004) ressaltam que o Plano de Manejo também age como uma ferramenta de comunicação para aumentar e percepção, compreensão e apoio dos grupos sociais. Deve-se acrescentar que a elaboração do Plano de Manejo também fornece diretrizes para a atuação das demais instituições que compõem o arranjo institucional, circunstância que pode promover maior integração entre a atuação das diversas arenas de gestão e decisão governamentais, garantindo melhores resultados.

As próximas seções apresentam o arcabouço teórico-analítico e a metodologia que fundamentam as análises realizadas e as conclusões obtidas ao final do estudo.

1.2 DIMENSÕES DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: *POLITY, POLICY E POLITICS*

A análise de Políticas Públicas é um campo de pesquisa oriundo das Ciências Sociais, especificamente da Ciência Política. Entretanto, devido à sua complexidade, extensão e abertura teórico-metodológica, pesquisadores de diversas formações são atraídos por esta área

do saber. Analisar políticas públicas, segundo Easton (1965, apud DAGNINO, R., 2002), é analisar o Estado em ação, suas escolhas e as consequências, e como os benefícios são distribuídos, ou seja, quais grupos sociais saem ganhadores e perdedores desse processo. A partir dessa definição, podemos entender a atração que o campo de pesquisa causa em diferentes estudiosos e pesquisadores, independentemente de suas formações, cujos objetos de estudo sofrem interferência ou irão interferir em fenômenos políticos.

Souza (2006) enfatiza que não existe apenas uma, nem a melhor, definição sobre o que seria política pública. Um levantamento da literatura especializada sobre o tema nos permite identificar pontos em comum entre as diferentes definições propostas ao longo dos tempos e nos auxilia na elaboração da definição mais apropriada para o presente trabalho. Algumas considerações podem ser tecidas a partir de três elementos.

O primeiro elemento que merece destaque é o conceito de **teia de decisões**. A política pública está longe de ser fruto de uma decisão específica, ao contrário, ela é composta pela interação de um conjunto de decisões tomadas intra e inter-organizações. Diferentes Arenas de Gestão e Decisão formam o sistema de decisão pública sobre um domínio de política, ou seja, uma determinada área tematizada – ambiente, habitação, saneamento, infraestrutura, economia. Cada domínio de política, segundo Marques (2005), é um sub-sistema definido pelo reconhecimento mútuo dos atores envolvidos com o processo de elaboração e implementação de alternativas para um determinado problema². Além do conjunto de decisões originadas nas diferentes arenas, uma série de decisões também é tomada dentro de cada organização e pode ser observada com o auxílio do conceito de **ciclo de políticas públicas**. Este referencial analítico divide o processo de elaboração de políticas em diversas fases - identificação e definição de problema, construção de agenda, elaboração de alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação. Cada uma dessas fases corresponde a um momento em que decisões políticas e ações são realizadas³. O conceito não condiz perfeitamente com a realidade, já que tais fases são interligadas e não ocorrem de

² Esse conceito revela um pouco da complexidade que um Conselho de Políticas Públicas responsável por tratar de uma gama tão diversificada de questões, como o Conselho da APA Embu-Verde, irá enfrentar. Sendo o ordenamento do uso e ocupação do solo uma das principais metas do Conselho, pode-se delinear a partir dos interesses representados pelos conselheiros do poder público e da sociedade civil nada menos que três domínios de política – meio ambiente, infraestrutura e economia.

³ Apesar da conexão natural feita entre decisão e ação, os participantes do processo decisório também podem decidir pela não-ação, ou seja, pela omissão. Além disso, os autores Bachrach & Baratz (1963) identificaram o fenômeno da não-tomada de decisão, definida como a prática de limitar o escopo do debate, controlando geralmente o processo de definição da agenda de decisão. Esse assunto será retomado e aprofundado nas seções seguintes.

forma tão racional e sequencial, no entanto, o ciclo de políticas funciona como um quadro referencial que facilita a visualização, organização e compreensão da vida de uma política pública⁴ (FREY, 2000; SOUZA, 2006; SARAIVA, 2007).

Antes de apresentar o próximo elemento, deve-se enfatizar, a partir do exposto anteriormente, que políticas públicas devem ser interpretadas como um curso de ação, em outras palavras, uma estratégia geral que toma forma a partir de um conjunto de decisões. A materialização das políticas no mundo real ocorre através da formulação e execução de planos, programas, projetos (SOUZA, 2006). Apesar da distinção feita, o termo política pública é comumente utilizado sem muito critério para descrever tanto o conjunto de ações de uma instituição quanto suas ações mais específicas.

O segundo elemento a se destacar desdobra-se do conceito de **fluxo**, como oposição ao pontual. A construção desse elemento absorve um pouco da ideia da teia de decisões, mas tem sua especificidade fundamentada na visão incrementalista⁵ desenvolvida por Lindblom (1979). Para o autor, as decisões políticas não partem do zero, mas são condicionadas por decisões passadas. Com base nessa dependência e na racionalidade limitada dos tomadores de decisão, Lindblom cria um modelo explicativo sobre a elaboração de políticas públicas que afirma o caráter pouco substancial e marginal das decisões governamentais (DAGNINO, R., 2002). Segundo Souza (2006), é do incrementalismo que surge o conceito de Dependência da Trajetória (***Path Dependence***). Tal conceito, muito caro aos pesquisadores do Novo Institucionalismo, enfatiza que o legado político, ou seja, as decisões tomadas no passado irão influenciar as escolhas políticas futuras, restringendo e limitando a capacidade das instituições em adotar novas políticas públicas ou modificar a rota das escolhas iniciais (SOUZA, 2006). Pode-se observar, como enfatiza Dagnino R. (2002) que o estudo do processo decisório na produção de políticas públicas deve ser percebido como algo mais complexo, sem princípio ou fim, cujos limites são incertos.

O terceiro elemento retrata a atuação da chamada sociedade civil organizada, que é composta por grupos sociais com características e interesses distintos. Quando tais grupos atuam politicamente para influenciar as decisões políticas a seu favor, como descreve Thomas

⁴ Outro ponto positivo desta abordagem é a distribuição entre as diferentes fases da produção de políticas públicas da importância sobre o resultado ou produto final, que anteriormente ficava concentrada de modo desproporcional na fase da tomada de decisão.

⁵ O Modelo do Equilíbrio Pontuado (***Punctuated Equilibrium***) desfruta de mais prestígio atualmente do que o Modelo Incremental, pois consegue explicar as ondas de mudanças graduais e mudanças abruptas que caracterizam o processo político.

(2004), dificultando ou facilitando a mudança do *status quo*, eles podem ser denominados como Grupos de Interesse (*Interest Groups*). Além dos grupos de interesse, deve-se ter em mente o conceito de Sentimento Público⁶ (*National Mood*) elaborado por John Kingdon (1995), que sintetiza a ideia da existência de momentos nos quais um número significativo de pessoas pensa e valoriza uma questão específica segundo parâmetros comuns. Crises, desastres e outros eventos dramáticos podem ocasionar ou intensificar uma situação de comoção pública, que mesmo sem refletir uma atuação política planejada e direcionada pelos grupos de interesse, pode afetar o processo decisório (KINGDON, 1995; FARIA, 2003).

Estabelecer os contornos mais realistas do papel da sociedade civil e do Estado na produção de políticas públicas é um dos grandes desafios dos estudos nesse campo. A sociedade civil possui um papel fundamental na elaboração de políticas públicas, pois é dessa esfera que surgirão as demandas e necessidades. Como explica Souza (2006), a luta entre os grupos de interesse, de natureza privada ou pública, por poder e recursos é o cerne do processo de formulação de políticas. Esses conflitos encontram dentro do Estado o seu principal campo de batalha, já que nessa esfera se encontram as instituições político-econômicas que irão intermediar as lutas e cujas decisões irão privilegiar determinados grupos à custa de outros.

Após a apresentação dos elementos acima, adota-se para o termo política pública a seguinte definição, elaborada a partir de considerações de Saraiva (2007), Souza (2006) e Frey (2000): Política Pública é um fluxo de ações ou omissões, não-linear e às vezes contingencial, condicionado pelas decisões passadas e pelas reações provocadas no tecido social, escolhidas por um sistema de arenas públicas de decisão com o intuito de manter ou modificar a realidade.

A elaboração e implementação de políticas é de competência de autoridades formais e legalmente constituídas, cujas decisões são coletivamente vinculantes e afetam diversos grupos sociais que irão, por sua vez, lutar para direcionar a seu favor a maior parte do poder e dos recursos oriundos das decisões políticas. Portanto, segundo Souza (2006), como tais lutas são mediadas por instituições do governo, que facilitam o curso de determinadas políticas em

⁶ “Sentimento Público” é a tradução sugerida por Faria (2003) e parece ser mais adequada e flexível que o termo original – *National Mood*, por não fixar uma escala de análise. Deve-se ressaltar que os estudos dirigidos por Kingdon geralmente situam-se nas esferas federais de competência, como, por exemplo, grandes políticas públicas discutidas no Congresso dos Estados Unidos. Logo, o termo *National Mood* é extremamente apropriado e condizente com as pesquisas do autor.

detrimento de outras, o Estado se torna o *locus* privilegiado para o estudo da gênese das políticas públicas. Logo, o estudo do funcionamento de um Conselho Gestor de Políticas Públicas, arena de decisão e gestão na qual diferentes grupos de interesse são convidados a participar, se mostra como uma grande oportunidade para se analisar o processo de produção de políticas na esfera pública.

De acordo com Frey (2000) e Souza (2006), as questões e preocupações sobre políticas públicas expressadas acima encontram na Ciência Política o seu principal campo de pesquisa. A área de Ciência Política, como um campo acadêmico estruturado e autônomo, possui uma vida relativamente curta, cuja origem remonta ao final da Segunda Guerra Mundial, quando cursos e departamentos foram criados e se multiplicaram nos centros universitários dos Estados Unidos e, posteriormente, na Europa. Entretanto, revisitando o passado, podemos traçar a história de estudiosos e filósofos, desde a antiguidade clássica, que iluminaram e lapidaram os questionamentos e objetivos que hoje compõem o cerne da Ciência Política. Durante esse percurso, três conjuntos de questões ocuparam lugar de destaque e instigaram estudiosos e filósofos, promovendo, dessa forma, a multiplicação do marco teórico-metodológico e sua evolução para o que nos dias de hoje compõe o arcabouço conceitual e instrumental dos estudos dos fenômenos políticos. Como aponta Frey (2000) e Schubert (1991, apud FILHO et al., 2009a), os debates na ciência política orbitam ao redor de três conjuntos de questões clássicas, que traduzem dimensões diferentes da vida em sociedades organizadas: 1) **Polity** – Dimensão das instituições políticas, 2) **Politics** – Dimensão da competição política e 3) **Policy** – Dimensão do conteúdo e resultados das políticas. Sendo que cada dimensão possui questões, forma e características próprias.

A primeira dimensão, a *Polity*, também denominada de **Estrutural ou Institucional**, trabalha com uma questão primordial para os cientistas políticos – o formato ou estrutura do Estado⁷. Essa dimensão estabelece um conjunto de direitos individuais e as regras básicas que estruturam a interação entre os atores políticos, ou seja, fornece o *modus operandi* aceitável dentro da ordem política vigente (COUTO & ARANTES, 2006). De acordo com Frey (2000), pistas sobre a estrutura do Estado podem ser obtidas por meio da observação do funcionamento do sistema judiciário, político, administrativo e através da análise das regras – constituição, leis, normas. Tais regras organizam e criam procedimentos, como, por exemplo,

⁷ De um ponto de vista mais normativo, essa linha de pesquisa, segundo Frey (2000), ocupa-se da identificação do formato mais justo e eficiente do Estado. Busca-se definir e assegurar a implantação da melhor ordem política imaginável, cuja materialização ocorrerá através da atuação das instituições.

como deve ocorrer a competição política e o processo decisório, quem pode participar, quem deve fiscalizar e assim por diante. Além disso, as regras estabelecem as formas de intra e inter-relações entre os entes federativos, os órgãos governamentais e os grupos de interesse. Sintetizando, são as regras do jogo que definem o formato e as condições básicas para o funcionamento do sistema político. Por isso, essa dimensão necessariamente demanda um mínimo de consenso geral entre os diversos atores políticos, o que propicia um caráter mais estável e menos controverso que os das demais dimensões.

Enquanto a dimensão institucional estabelece as regras do jogo, a **Dimensão Processual** constitui-se do próprio jogo. As categorias de análise da segunda dimensão buscam compreender como são travadas as lutas políticas entre os diferentes atores políticos, cujo objetivo final, de modo geral, é garantir que os interesses dos seus respectivos grupos sejam beneficiados. Nessa dimensão enfatizam-se os aspectos processuais da competição política, que podem ser identificados em todas as fases do ciclo de políticas, mas cujo objetivo é promover, impedir ou modificar os efeitos das políticas públicas, ou em outras palavras, a distribuição do poder entre os diversos atores sociais, que tais ações podem ocasionar (FREY, 2000; FILHO et al., 2009a; COUTO & ARANTES, 2006). O termo poder, segundo a clássica definição de Max Weber (1982 [1909]), é a oportunidade de impor as próprias preferências sobre as dos demais, pouco importando onde repouse tal oportunidade – cargo de influência, nível econômico, acesso à informação. Sendo que a luta pela posse desse poder ou pela capacidade de influenciar sua distribuição, dentro ou fora do Estado, é denominada de política. A definição do autor alemão estabelece bem os contornos da dimensão processual, assim como seu objetivo de compreender os elementos que dão vida e forma ao processo político.

A última dimensão, **Material** ou do **Conteúdo das Políticas**, aborda as decisões governamentais concretas através da análise da configuração dos programas políticos, seus valores e objetivos, dos problemas técnicos, do conteúdo material das decisões e da distribuição dos benefícios e custos entre os grupos sociais (FREY, 2000; FILHO et al., 2009a). Assim como a competição política, o alcance dos resultados dessas decisões também está limitado pelas regras do jogo impostas pela dimensão institucional. Deve-se ressaltar que apesar das limitações impostas, os resultados do processo político não estão de maneira alguma predeterminados (COUTO & ARANTES, 2006).

Como se pode deduzir, a divisão em três perspectivas analíticas simplifica o processo de investigação e explicação dos diversos elementos e variáveis que influenciam o processo de produção de políticas públicas, mas não reflete a dinâmica desses fenômenos na realidade. A conexão entre as três dimensões, que se influenciam de forma independente e constante, sem uma linearidade aparente, como explica Frey (2000), apesar da maior estabilidade da dimensão institucional, será examinada a partir do Capítulo Três, que inicia a análise quanto ao funcionamento e atuação do Conselho Gestor da APA Embu-Verde.

Mas primeiramente é necessário apresentar o marco conceitual – categorias analíticas, teorias e *framework* – no qual o presente estudo está fundamentado. Definir a abordagem teórica mais apropriada é um dos maiores desafios do desenvolvimento de uma pesquisa. A grande quantidade de perspectivas de análise que, apesar de serem divergentes, enquadram o mesmo problema através de uma lógica defensável e reconhecida, demanda do pesquisador um esforço contínuo de busca pela convergência (ACOFORADO, 2009). Logo, um dos desafios do presente trabalho é articular as ferramentas analíticas necessárias para dar conta das três dimensões citadas e desenvolver um arcabouço teórico consistente para estudos com o mesmo enfoque.

Arcabouços teóricos oferecem uma forma de se enxergar e analisar um determinado fenômeno político ou realidade e podem ser constituídos por três níveis conceituais – *frameworks*, teorias e modelos. Os ***frameworks*** ou quadros referenciais destacam quais são as variáveis essenciais para o estudo de determinadas questões e estabelecem as possíveis articulações entre elas (SCHLAGER, 1999). Segundo Ostrom (2005), *frameworks* atraem a atenção dos pesquisadores para os elementos fundamentais que compõem determinados fenômenos, oferecendo os alicerces para que o pesquisador estruture a sua investigação. Através da escolha do *framework*, o pesquisador poderá identificar quais teorias são mais relevantes para o seu estudo, já que diversas teorias são compatíveis com um mesmo *framework*. O papel da **teoria** é descrever ou sistematizar a ocorrência de fenômenos e eventos, indicando quais são os motivos que os promovem e por quais meios se desenvolvem, ou em outras palavras, é função da teoria fornecer interpretações para a realidade que podem ser extrapoladas. Por fim, os **modelos** – racionalidade de indivíduos, formação de ações coletivas, gênese das instituições, construção de agenda – produzem suposições mais precisas e específicas sobre um conjunto limitado de parâmetros ou variáveis. Os modelos possuem uma lógica interna dedutiva que permite o teste de hipóteses e previsão de resultados. Teorias são compostas por modelos e suas diversas partes podem ser revistas e testadas através da

aplicação desses modelos (OSTROM, 2005; SCHLAGER, 1999; KOONTZ, 2003). Segundo Schlager (1999, apud Ostrom, 1995), é importante que os estudos apresentem claramente os níveis conceituais trabalhados, evitando que ocorra confusão entre esses níveis e, conseqüentemente, uma diminuição da capacidade explicativa dos estudos e do nível de conhecimento acumulado do campo de pesquisa.

Com o intuito de alcançar a clareza teórica defendida por Ostrom e outros autores, na seção 1.3 é apresentado e justificado o arcabouço teórico no qual o presente trabalho está fundamentado. Logo, a ênfase nesse momento concentra-se na descrição da abordagem do framework denominado *Institutional Analysis and Development* (IAD), que foi desenvolvida por Ostrom e está fortemente fundamentada na perspectiva teórica do **Novo Institucionalismo**. Busca-se nessa seção agrupar as variáveis essenciais para compreender a criação, operação e funcionamento das instituições, assim como seus efeitos na realidade socioeconômica. Na seção 1.4 o foco continua sendo a caracterização dos elementos estruturais das instituições. Aprofunda-se o debate sobre importância das regras como condicionantes para o funcionamento das instituições, que por sua vez irão estruturar as relações entre os indivíduos nas esferas social, econômica e política. Apresenta-se a abordagem *Grammar of Institutions*, que foi desenvolvida por Ostrom & Crawford (1995) e também faz parte do framework IAD, como uma ferramenta para identificação, análise e comparação das regras do jogo. Posteriormente, a seção 1.5 trata do debate fomentado pelos autores Dahl (1961), Bachrach & Baratz (1962) e Lukes 1976 sobre as **Três Faces do Poder**, que apresenta explicações que possibilitam a identificação e interpretação do jogo político, das estratégias e dos recursos de poder que os atores políticos se valem para defender ou promover seus interesses e valores. Por fim, é descrito na seção 1.6 a metodologia utilizada para a elaboração da presente pesquisa.

1.3 *INSTITUTIONAL ANALYSIS AND DEVELOPMENT FRAMEWORK*

Como já foi apresentado, o presente trabalho tem como foco de interesse o processo de produção de políticas públicas em arenas descentralizadas e participativas de tomada de decisão que envolvam temas ambientais. Apesar da gênese de uma política pública não se limitar aos espaços institucionais de gestão pública, esses locais, retomando as palavras de

Souza (2006), são considerados o *locus* privilegiado para a análise de tais questões, já que influenciam e intermediam os conflitos dos grupos de interesse, promovendo através de suas políticas públicas o ordenamento do desenvolvimento socioeconômico.

O objeto de estudo escolhido, o Conselho Gestor da APA Embu-Verde, encontra-se em um ambiente marcado pela complexidade e incerteza. Tais características são um reflexo da reestruturação do arranjo institucional municipal, que deve integrar o novo Conselho, e da constelação de diferentes interesses em jogo na região. Interesses esses que se reorganizam para aproveitar as oportunidades e enfrentar as ameaças estabelecidas pela abertura de uma via projetada para o deslocamento de uma grande quantidade de produtos e mercadorias pelo estado de São Paulo e para todo país. Dentro desse contexto, o Conselho torna-se uma arena chave de gestão e decisão, pois conta com atribuições garantidas legalmente que podem interferir na elaboração de políticas para região, que antes eram de atribuição exclusiva do Poder Executivo.

Entretanto, o Conselho é apenas uma das instituições com atribuições e competências legais para planejar o desenvolvimento e a ocupação do território da APA. A atuação do Conselho demanda a construção de uma articulação com as demais instituições envolvidas, já que ele não domina as competências ou ferramentas para implementar as políticas ou os planos formulados em seu interior. Além disso, a dependência do Conselho Gestor também se estende para questões envolvendo a existência de recursos financeiros, o repasse de informações e materiais, além da disponibilização de suporte técnico e legal, ou seja, questões que envolvem a capacitação dos atores envolvidos. As questões estruturais e operacionais do Conselho adicionam mais camadas de complexidade e incerteza ao contexto de atuação dos conselheiros da APA Embu-Verde, quando somadas à volatilidade do mundo político e das demandas sociais, originada da tensão entre a agenda social, econômica e ambiental.

Ao comparar a situação exposta e as três dimensões de análise de políticas públicas já apresentadas com os *frameworks* que desfrutaram de grande prestígio no mundo acadêmico, percebe-se grande afinidade com o trabalho da cientista política e ganhadora do prêmio Nobel de Economia no ano de 2009 – Elinor Ostrom. Como afirma Lauriola (2009), insatisfeita com a literatura sobre uso e gestão de recursos naturais, até então ancorada em pressupostos econômicos ortodoxos, que enfatizavam os resultados negativos expostos no Dilema do

Prisioneiro⁸, Ostrom buscou um novo caminho para analisar e interpretar os diversos estudos de caso que indicavam o sucesso de comunidades locais na gestão sustentável de seus recursos naturais. A partir de uma visão transdisciplinar, Ostrom investigou os mecanismos que regulam o uso dos recursos naturais, principalmente os renováveis e coletivos, que escapando da dicotomia Estado ou Mercado/ Público ou Privado, poderiam ser gerenciados através de uma terceira via, a gestão comunitária ou coletiva.

Ostrom após ter dedicado praticamente 30 anos a esta agenda de pesquisa, organizou toda a sua produção intelectual em um *framework* denominado de *Institutional Analysis and Development (IAD)*. De acordo com Acoforado (2009), é a partir desse quadro referencial que Ostrom equaciona e propõe novas mediações institucionais entre sociedade e meio ambiente. Pode-se acrescentar que Ostrom também busca encontrar caminhos para facilitar a cooperação entre as várias parcelas da sociedade, em suas esferas público e privada, e promover uma relação mais fluida entre as diversas instituições que compõem o aparato governamental de formulação e implementação de políticas públicas.

Pelos motivos citados, principalmente sua abrangência analítica e potencial adaptativo às diversas situações, e por ser um dos únicos *frameworks* com capacidade de englobar todas as etapas do ciclo de políticas, o IAD foi o *framework* escolhido para fundamentar o presente trabalho. Para introduzir os pressupostos do IAD, a princípio serão apresentados seus objetivos e sua unidade central de análise – a **Arena de Ação**.

1.3.1 INSTITUIÇÕES: CONCEITOS E CARACTERÍSTICAS GERAIS

Como afirma Ostrom e Crawford (1995), para entender as instituições é necessário entender como elas são criadas, como se perpetuam, como funcionam e para que servem. Ostrom define sucintamente instituições como regularidades duradouras que a humanidade utiliza para organizar todos os tipos de interações repetitivas e estruturadas com que ela se defronta. Por promoverem e sustentarem estruturas de interações sociais, as instituições também acabam determinando posições de poder, distribuindo privilégios, reconhecendo e

⁸ O Dilema do Prisioneiro é um problema clássico da Teoria dos Jogos. Ele assume que em um ambiente sem regras de cooperação, se dois jogadores tentarem aumentar ao máximo seus benefícios, os jogadores ganharão menos do que se ambos concordassem em diminuir seus benefícios.

ignorando grupos de interesse, encorajando e desencorajando mobilizações. A partir dessa constatação pode-se deduzir a importância do estudo das instituições, que na maioria das vezes são correlacionadas apenas com as organizações governamentais, mas também incluem famílias, igrejas, empresas e outros organismos. Entretanto, o conceito de instituição apresenta uma variada gama de definições dentro da literatura da ciência política. Como aponta Marques (1997), a amplitude de tal conceito tem sido motivo de polêmica. Dentro do debate existente, dois conceitos estão à frente das principais diferenças entre as correntes de pensamento sobre como instituições devem ser interpretadas – como Regras ou como Símbolos.

Primeiramente, as instituições podem ser compreendidas como um **Sistema de Regras Formais** – procedimentos e práticas operacionais padronizados – que estruturam as relações entre os indivíduos nas dimensões sociais, políticas e econômicas (HALL & TAYLOR, 2003). Para os adeptos dessa vertente, as instituições produzem ou sustentam padrões regularizados de interação que são reconhecidos, aceitos e praticados pelos atores sociais, mesmo que não sejam aprovados pelos mesmos (FREY, 2000). Como o objetivo das instituições é ordenar os diversos componentes do mundo socioeconômico, que toma forma a partir das ações dos indivíduos, entender como elas afetam o comportamento desses indivíduos é uma questão chave nas análises institucionais. Para os adeptos mais ardorosos das instituições como sistemas de regras, os indivíduos se comportam de acordo com a “perspectiva calculadora”. Nessa perspectiva, as instituições estabelecem os procedimentos aceitáveis, os mecanismos de aplicação de acordos e as penalidades em caso de não cumprimento, ou seja, elas delimitam as ações possíveis e oferecem segurança ou garantia contra condutas inaceitáveis, tornando o comportamento dos outros atores mais previsíveis. Ao fazer isso, as instituições representam constrangimentos à escolha estratégica e racional, porém limitada, dos atores, alterando o comportamento e a hierarquização de suas preferências (HALL & TAYLOR, 2003; MARQUES, 1997). As instituições, para essa corrente de pensamento, poderiam ser equiparadas às organizações, já que seus pesquisadores ressaltam os aspectos legais e a estrutura relativamente clara de implementação e tomada das decisões (MARQUES, 1997 apud LEVY, 1991).

Por outro lado, quando as instituições são vistas como um **Sistema de Símbolos**, os pesquisadores alteram o modo de interpretar parte de suas funções e consequentemente a forma como elas influenciam o comportamento dos atores. Para os defensores dessa perspectiva, as instituições oferecem modelos morais e cognitivos que funcionam como filtros

para a interpretação da realidade e da identidade que o indivíduo possui de si próprio e dos demais. Dessa forma, as instituições afetariam o processo de construção das preferências mais fundamentais⁹ dos indivíduos e a extensão do que se pode imaginar em um determinado contexto (HALL & TAYLOR, 2003). Como Immergut (2006) resgata, parte das ideias sobre a influência cultural das instituições não é novidade, pois Rousseau já afirmava que as leis, as normas e os costumes moldavam as preferências dos homens. Assim, para o filósofo político suíço do século XVIII, o desejo de acumular propriedade não seria fruto da natureza humana fundamental¹⁰, mas consequência da influência das instituições – leis, normas e Constituição. Para Hall & Taylor (2003), o principal teorema que se extrai dessas contribuições é a ideia de que a ação está diretamente ligada à interpretação. Sendo que a ação sucessiva dos indivíduos conforme as convenções sociais partilhadas reforçam cada vez mais essas convenções. Entretanto, isso não significa dizer que os indivíduos não agem com intenção, mas que aquilo que eles tendem a considerar como uma “ação racional” já é um objeto socialmente construído. Como explica Immergut (1996), as instituições não determinam o comportamento, mas oferecem o contexto para que os atores elaborem e implementem suas estratégias de ação, ou seja, apesar de certas linhas de ação serem facilitadas e percebidas com maior naturalidade, os indivíduos continuam capazes de reconhecer definições diferentes de identidade e interesse, que resultariam em novos meios de ação. Bonfim (2007) exemplifica muito bem esse conceito ao compará-lo com a gênese dos idiomas. Segundo o autor, a língua é um legado histórico coletivo que estabelece as bases da comunicação e, consequentemente, condiciona o processo de formação e troca de ideias¹¹, que apesar de oferecer espaço para o exercício da liberdade e criatividade, também impõe regras gramaticais que limitam a sintaxe.

Como se pode observar, a adoção de uma visão mais limitada das instituições, baseada apenas nos aspectos legais, provavelmente não fornecerá todas as informações e variáveis necessárias para uma análise mais aprofundada do real impacto que elas exercem na sociedade. Por outro lado, a perspectiva cultural das instituições apresenta diversos obstáculos para sua operacionalização e trabalha com relações causais um pouco mais obscuras e etéreas.

⁹ Essa suposição é mais uma das diferenças entre as duas perspectivas, já que na primeira, as instituições modificam a hierarquização das preferências e não as preferências em si mesmas

¹⁰ Immergut (2006) ressalta que além de não ser possível descrever com segurança o que seria a natureza fundamental do homem, tais questões se tornam irrelevantes diante do estado civilizatório atual.

¹¹ Afirmação que pode ser constatada quando utilizamos a expressão de que é impossível colocar ou descrever alguma coisa com palavras.

O presente trabalho buscar incorporar essas duas perspectivas, no entanto, o conceito de instituições como sistema de regras irá dominar o enfoque das análises.

Retornando à definição proposta por Ostrom e Crawford (1995), instituições são padrões duradouros utilizados pela humanidade para organizar as formas de interação repetitivas, cuja estrutura é formada por regras, normas e estratégias compartilhadas. Esses três elementos em conjunto são denominados de *Institutional Statements*¹² e são definidos como um conjunto de constrangimentos e oportunidades compartilhado socialmente e reconhecido através da comunicação oral, escrita ou do conhecimento tácito. Resumidamente, regras são instruções cuja obediência é forçada por agentes fiscalizadores e aplicação de sanções, normas são as instruções cuja obediência é alcançada pela indução e, por fim, estratégias compartilhadas são ações tomadas por indivíduos de acordo com a conjuntura produzida pelas regras, normas e condições materiais em um dado momento (OSTROM, 2005; BASURTO et al., 2009).

Como sugerem Ostrom e Crawford (1995), a compreensão, síntese, comparação e análise dos componentes que expressam as Instruções Institucionais nos permitem avançar no entendimento do comportamento dos indivíduos – estabelecimento de preferência e definição de escolhas – e iluminar a configuração do arranjo institucional e a integridade e consistência das disposições legais, além de sua tendência de ser aceita e alcançar legitimidade.

1.3.2 ARENA DE AÇÃO: CONCEITUAÇÃO E DESDOBRAMENTOS

A unidade conceitual de análise do IAD é denominada de **Arena de Ação**. Essa arena é composta por atores, sejam eles indivíduos ou organizações, que participam do processo de discussão e tomada de decisão, buscando garantir que as suas preferências sejam incorporadas nessas decisões. Toda Arena de Ação é composta por duas outras unidades – **Situação de Ação e Participantes**.

Uma Situação de Ação existe quando dois ou mais atores se deparam com um conjunto potencial de ações que produzirão resultados. Para entender e descrever a estrutura dessa situação, Ostrom (2005) indica sete grupos de atributos: 1) o grupo de participantes; 2)

¹² Adota-se o termo “Instruções Institucionais” como tradução para “*Institutional Statements*”.

as posições relativas entre os participantes; 3) os resultados possíveis; 4) a conexão entre resultados e ações; 5) o controle que os participantes possuem sobre essa conexão; 6) as informações; e 7) os custos das ações e os benefícios dos resultados. O conceito de Situação de Ação ajuda a diferenciar e classificar os processos de tomada de decisão, indicando as tendências de como questões de uma determinada natureza são desenvolvidas e solucionadas. Situação de Ação são eventos temporários, recorrentes e com grande abertura para que os atores participem. Decisões tomadas durante as Situações de Ação podem provocar adaptações na estrutura da organização ou flexibilizá-la; ou seja, elas podem promover alterações quanto aos procedimentos e algumas regras que fundamentam o funcionamento de um Conselho Gestor. No entanto, a competência para promover mudanças mais formais e substanciais no desenho institucional de um Conselho podem não ser de atribuição dos próprios conselheiros. Por exemplo, os conselheiros possuem competência para aprovar a participação mais constante e formalizada, junto ao plenário do Conselho, de uma determinada pessoa cujos conhecimentos possam contribuir com os trabalhos desenvolvidos. Por outro lado, a definição do número de cadeiras representativas que compõem o plenário do Conselho e quais segmentos podem se candidatar para tomar posse delas é uma atribuição exclusiva do chefe do Poder Executivo.

Já os Participantes podem ser descritos e analisados através de três atributos, que podem, assim como os atributos da Situação de Ação, se desdobrar em diversas variáveis: 1) a forma que os participantes adquirem, processam e usam as informações; 2) os valores que os participantes estipulam para as ações e os resultados; e 3) os processos que os atores utilizam para selecionar a estratégia de ação frente aos recursos disponíveis.

Quando a Arena de Ação em questão é um Conselho Gestor de Políticas Públicas, a categoria Participantes geralmente se manterá com as mesmas características durante o período que o mandato desses conselheiros estiver em vigência. Os conselheiros irão interpretar, discutir e tomar decisões sobre um conjunto de questões, sendo que cada questão se configurará em uma Situação de Ação diferente. Logo, as atividades e ações que ocorrem dentro de uma Arena de Ação, cuja dinâmica surge da articulação entre as Situações de Ação e os Participantes, reflete praticamente o mesmo conteúdo e suposições presentes na Dimensão Processual da análise de políticas públicas. A Dimensão Estrutural também está incorporada no IAD *framework* e é composta por outros três conjuntos de variáveis, que Ostrom considera exógenas à Arena de Ação: 1) regras utilizadas pelos participantes; 2) os atributos do mundo biofísico; e 3) os atributos da comunidade (cultura local, extensão das

desigualdades e tamanho da comunidade). Segundo Ostrom (2005), as variáveis exógenas irão estruturar a Arena de Ação, estabelecendo quais ações podem ser tomadas, as referências que irão condicionar a valorização dos benefícios e custos, além de indicar os resultados mais prováveis e seus potenciais.

Na figura abaixo podemos observar os conjuntos de variáveis destacados por Ostrom (2005) e as ligações que os conectam. A caixa **Modos de Interação** representa o grau de dependência da Arena de Ação em debate frente às outras arenas do arranjo institucional. FILHO et al. (2009b) sugerem que Modos de Interação devem ser considerados como os **Resultados Institucionais** da arena e apresentam três categorias de análise: 1) grau de participação; 2) integração setorial; e 3) paradigma de gestão ambiental do arranjo institucional. As categorias apresentadas pelos autores vão ao encontro da estrutura de análise formulada para o presente trabalho, apesar das nomenclaturas diferentes, como será debatido nas seções destinadas à análise. Logo, trabalha-se com a hipótese de que a qualidade e oportunidade de participação dos segmentos da sociedade civil organizada, no processo de elaboração de políticas públicas, somadas ao suporte e integração dessas arenas ao restante do arranjo institucional irá delimitar o grau de sucesso das experiências participativas de gestão e tomada de decisão. Por fim, a caixa **Resultados** representa as ações de fato implementadas, cujos efeitos repercutiram na realidade socioeconômica da região. Por isso recebe a denominação de **Resultados Operacionais**.

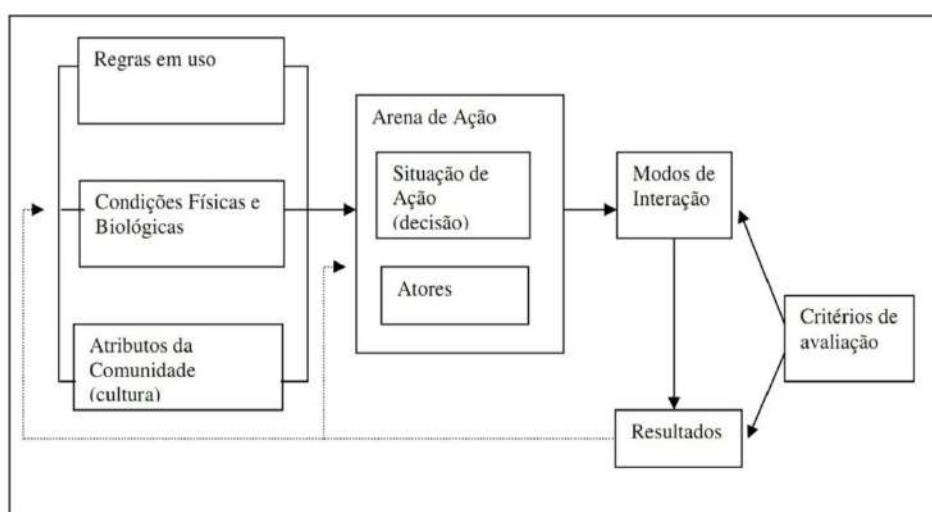


Figura 1: Arcabouço para Análise Institucional segundo o IAD *Framework* (Fonte: OSTROM, 2005 apud FILHO, 2009b).

1.4 GRAMMAR OF INSTITUTIONS: ANALISANDO AS REGRAS

Os últimos atributos imprescindíveis para se compreender o *framework* proposto por Elinor Ostrom orbitam o campo das regras em uso no jogo político, uma das variáveis exógenas apresentadas anteriormente. *Grammar of Institutions* é a denominação da teoria desenvolvida por Ostrom & Crawford (1995) que busca oferecer uma descrição estrutural dos elementos fundamentais que compõem as instituições e, consequentemente, facilitar a pesquisa e a sistematização dos avanços realizados dentro desse campo de conhecimento.

1.4.1 TRÊS PERSPECTIVAS SOBRE A NATUREZA DAS INSTITUIÇÕES

Até o final da década de 1970, as principais teorias políticas em evidência esvaziaram a importância das instituições públicas tradicionais como fator explicativo das decisões políticas. O Estado e suas instituições passaram a ser tratados como um reflexo simples e direto das forças sociais, ou seja, da competição entre os diversos grupos de interesse. Logo, o Estado não se caracterizava como um objeto de estudo relevante, pois não possuía autonomia e preferências (MARCH & OLSEN, 2008). O estudo das instituições ganhou novo impulso a partir da década de 80 com a publicação dos primeiros trabalhos de cunho Neo-Institucionalista. Como explica Marques (2003), autores dessa nova perspectiva não aceitavam a ideia de subordinação *a priori* do Estado e focavam seus estudos em torno de duas dimensões que fortaleciam o papel das instituições na determinação de resultados sociais e políticos: 1) a força dos atores estatais, que possuem interesses próprios e recursos de poder muito significativos devido às posições que ocupam; 2) o enquadramento que as instituições políticas exercem sobre os processos políticos.

Decifrar o efeito do enquadramento, ou seja, a influência que o campo das regras do jogo exerce sobre o campo do processo político, é justamente o objetivo da abordagem *Grammar of Institutions*. As regras, segundo Immergut (1996), especificam e organizam o jogo do poder que ocorre durante todo o ciclo de uma política, pois elas definem quais atores estão autorizados a participar, quais as posições de poder ocupadas por eles, quais ações podem ser tomadas, quais são os resultados possíveis e quais procedimentos e prazos devem ser respeitados. Marques (2003) afirma que o enquadramento das possibilidades promovido

pelas regras modifica os graus de dificuldade para que certos resultados sejam alcançados, aumentando e diminuindo barreiras para determinados interesses. Cientes, em parte, da janela de oportunidades e constrangimentos estabelecida pelas regras do jogo, os atores políticos irão ajustar suas preferências, alianças e estratégias com o intuito de defender as políticas e alternativas que mais os beneficiem.

É possível deduzir, a partir das observações acima, que a natureza das instituições deriva predominantemente do direito positivo, ou seja, das diversas disposições normativas formais que regulam a ordem social. Esta abordagem é convencionalmente denominada de *Institutions-as-rules*. Entretanto, outras duas perspectivas sobre a natureza das instituições também desfrutam de prestígio e são componentes fundamentais da estrutura de análise proposta por Ostrom e Crawford: *Institutions-as-equilibria* e *institutions-as-norms*¹³.

Institutions-as-rules e *institutions-as-norms* repousam sobre uma suposição similar de que os indivíduos compartilham certos valores e percepções, que funcionam como referência para definir quais são os comportamentos sociais aceitáveis e inaceitáveis. A principal diferença reside na forma como os indivíduos aceitam e cumprem com as determinações originadas dessas duas instruções institucionais. As regras, por exemplo, demandam a existência de autoridades e mecanismos que fiscalizem e punam os indivíduos que as transgridam. Lei pode ser considerada um sinônimo para regras. Por outro lado, a obediência das normas está relacionada a fatores emocionais e psíquicos. Nesse caso não existe a presença coercitiva do Estado e aplicação de sanções legais. Um indivíduo pode ser induzido pelo sentimento de culpa ou satisfação a seguir uma determinada norma, nesse caso, a origem do comportamento é pessoal. Entretanto, a origem também pode ser social quando o indivíduo decide seguir uma norma para conquistar reconhecimento ou não ser recriminado pela comunidade ao seu redor¹⁴. É fácil perceber que a força de uma norma tem raízes profundas nos componentes culturais de uma comunidade. Regras que estão menos fundamentadas em normas demandam maiores custos de monitoramento, já que os indivíduos estarão menos inclinados a segui-las caso a probabilidade de serem descobertos e punidos seja pequena (OSTROM & CRAWFORD, 1995; SCHLÜTER & THEESFELD, 2008).

¹³ Uma tradução literal das três perspectivas ficaria: Instituições como regras, Instituições como equilíbrio e Instituições como normas.

¹⁴ Deve-se ressaltar que a norma de dimensão pessoal não pode ser considerada uma instrução institucional, já que não é necessariamente conhecida, partilhada e seguida amplamente.

Por fim, a abordagem *Institutions-as-equilibria*, diferentemente das duas anteriores, não possui elementos de constrangimento e obrigação. As instituições, ou seja, as instruções emitidas devem ser comparadas com as melhores estratégias de interação formuladas pelos indivíduos. Nesse caso, a instituição alcançaria um ponto de equilíbrio no qual nenhum avanço poderia ser visualizado e, conseqüentemente, as estratégias encontradas seriam adotadas e repetidas pelos atores sociais (OSTROM & CRAWFORD, 1995; BASURTO et al., 2009). Segundo Schlüter & Theesfeld (2008), a estratégia é seguida, pois vale a pena segui-la do ponto de vista individual e não existem sanções em forma de lei ou norma que impeçam a ação escolhida. Logo, estratégias podem ser mudadas a qualquer momento, porém, os custos podem ser tão altos ou as recompensas podem sofrer tamanha queda que segui-las se torna a opção mais aceitável.

Cada regra, norma e estratégia partilhada configura uma rede específica de oportunidades e constrangimentos que cria e sustenta padrões de interação social. Logo, entender as instituições e os efeitos que causam passa pelo levantamento, descrição e análise dos componentes de suas instruções institucionais. A abordagem proposta por Ostrom e Crawford oferece meios para enfrentar esse desafio.

1.4.2 OPERACIONALIZANDO A *GRAMMAR OF INSTITUTIONS*

Segundo Ostrom & Crawford (1995), as instruções institucionais podem ser expressas através da linguagem falada, escrita ou de forma tácita. Porém, independentemente da linguagem natural na qual as instruções são encontradas, elas podem ser diferenciadas pelas suas texturas gramaticais e reescritas no formato **ADICO** através dos seguintes elementos: **(A) Attributes**: Determina o indivíduo ou grupo de indivíduos a que a instrução institucional se refere; **(D) Deontic**: Determina se a instrução é uma permissão, obrigação ou proibição; **(I) Aim**: Descreve qual é a ação ou o resultado que a instrução estabelece; **(C) Conditions**: Determina as condições e procedimentos para que uma ação ou resultado ocorra – quando, aonde e como; **(O) Orelse**: Determina as punições, sanções mais tangíveis e materiais¹⁵, impostas aos indivíduos que não sigam as instruções institucionais.

¹⁵ Schlüter & Theesfeld (2008) ressaltam que a estratégia e as normas também apresentam tipos diferentes de sanção caso não sejam respeitadas. Não seguir uma estratégia pode trazer prejuízos e ignorar uma norma pode

A distribuição desses atributos em uma instrução institucional define a sua natureza. Uma instrução só pode ser considerada uma regra quando apresenta todos os atributos, sendo a possibilidade de punição o atributo que a torna singular. Normas incluem todos os atributos, exceto a punição. Por fim, uma instrução será interpretada como estratégia quando não apresentar punição e não determinar obrigação, permissão ou proibição. De acordo com o formato ADICO, as instruções seriam escritas da seguinte maneira:

Instrução Institucional	Formato
Regra	ADICO
Norma	ADIC
Estratégia Partilhada	AIC

Quadro 1: Regras, normas e estratégias escritas no formato ADICO (Fonte: OSTROM & CRAWFORD, 1995).

Para Ostrom & Crawford (1995), os elementos estruturais centrais para análise estão registrados principalmente nos códigos e documentos legais. Entretanto, instruções institucionais também podem ser partilhadas e acolhidas através da comunicação oral ou, podem até mesmo, serem reconhecidas apenas de forma tácita¹⁶.

1.5 AS FACES DO PODER: ATORES, RECURSOS E REGRAS DO JOGO

Análises sobre processos políticos¹⁷ dificilmente podem esquivar-se de responder questões relacionadas, direta ou indiretamente, aos diversos aspectos do poder, como, por exemplo, sobre a sua natureza, seu fundamento, distribuição e efeitos. A própria definição clássica de política e poder, formulada por Max Weber (1982 [1909]), demonstra essa indissociabilidade. Para Weber, poder é toda oportunidade de impor as próprias preferências

gerar sentimentos de culpa, arrependimento e frustração, além da possibilidade de dificultar a interação e gerar rejeição por parte da comunidade. Porém, só as regras possuem sanções mais tangíveis e materiais.

¹⁶ Para identificar instruções não escritas, o pesquisador deve realizar entrevistas com os atores em questão, acompanhar o comportamento dos mesmos e analisar atas e outros documentos que registrem a dinâmica nas arenas de ação em estudo (OSTROM & CRAWFORD, 1995).

¹⁷ Utiliza-se a expressão “processos políticos” no seu sentido mais amplo, abordando as diversas fases do ciclo das políticas públicas, como: construção de agenda, tomada de decisão e implementação.

sobre as dos demais, pouco importando onde repouse tal oportunidade. Sendo que luta pela posse desse poder ou pela capacidade de influenciar sua distribuição, dentro ou fora do Estado, é denominada de política. A definição de Weber, apesar de concisa e direta, abarca satisfatoriamente quase todos os elementos identificados por estudos posteriores, que aumentaram a complexidade e iluminaram as minúcias que envolvem as relações de poder.

A partir da Constituição de 1988, a profusão de conselhos gestores de políticas públicas, caracterizados pela descentralização e participação, foi considerada um importante marco do que deveria ser um futuro mais democrático, marcado pela efetiva participação de uma pluralidade maior de atores¹⁸ no processo de decisão e maior controle sobre o Estado (JACOBI, 2009; DAGNINO, E., 2002). Pode-se considerar que a concretização de princípios democráticos em instituições como os Conselhos Gestores poderia balancear a distribuição do poder entre os diversos atores políticos, gerando maior equidade e justiça social, pois minimizaria o enviesamento que a maior posse de recursos de poder por uma minoria imprime aos processos políticos¹⁹.

A expressão recursos de poder, apesar de muito utilizada, é um tanto quanto vaga, isso porque existem inúmeros componentes que podem receber tal designação. Entretanto, existe certa concordância acerca dos principais recursos – materiais e financeiros, institucionais, educacionais e simbólicos (FUKS et al., 2003; MARQUES, 2005). Estudos desenvolvidos por Fuks & Perissinotto (2006) sobre Conselhos de Políticas Públicas ofereceram importante contribuição quanto à concepção desses recursos, pois elaboraram uma classificação que torna mais clara a compreensão dos mesmos. Para os autores, recursos de poder são atributos das posições sociais e institucionais ocupadas pelos atores e podem ser divididos em dois grupos – individuais e coletivos. Os recursos individuais possuem uma dimensão objetiva, envolvendo características socioeconômicas, como a renda e a escolaridade, e outra subjetiva, inserida no campo das motivações político-ideológicas. Já os recursos coletivos, também identificados como organizacionais, estão relacionados ao suporte financeiro, material e humano disponível para atuação dos atores, assim como o suporte político.

É através da articulação desses recursos que os atores buscam influenciar os processos de tomada de decisão. Apesar da distribuição desigual dos recursos entre os diversos

¹⁸ Os atores políticos, individuais ou coletivos, podem ser identificados principalmente como políticos profissionais, burocratas, grupos econômicos e segmentos da sociedade civil.

¹⁹ A institucionalização desse canal formal de participação diminui os custos da participação, como definido por Olson (1999) na obra “A lógica da ação coletiva”, facilitando o envolvimento de atores anteriormente excluídos.

segmentos sociais condicionar uma potencial desigualdade na dispersão de poder, a posse dos recursos de poder não apresenta um caráter cumulativo (FUKS & PERISSINOTTO, 2006; DAGNINO, R., 2002). Para ilustrar a afirmação podemos utilizar como exemplo uma organização da sociedade civil e uma associação empresarial. Enquanto a primeira pode desfrutar de maior credibilidade junto ao restante da sociedade civil, sendo capaz de mobilizá-la mais facilmente para pressionar membros do legislativo ou executivo em seu favor, a atuação da segunda pode estar mais fundamentada no uso dos recursos materiais e econômicos. Dessa forma, os recursos estão dispersos, situação que gera uma fragmentação do poder. Marques (2005), porém, afirma ser inegável a constatação de que certos grupos sociais dominam mais recursos e, conseqüentemente, influenciam mais efetivamente os processos políticos.

Diversos autores defendem que a análise de processos decisórios geralmente fornece indícios sobre a distribuição dos recursos de poder entre os diversos atores políticos e sua influência sobre tais processos, ou seja, sobre quem detêm e exerce efetivamente o poder. Entretanto, a facilidade encontrada para formular questões sobre poder é diretamente proporcional às dificuldades enfrentadas para respondê-las (FUKS & PERISSINOTTO, 2006; DAGNINO, R., 2002).

Durante as décadas de 1950 e 1970, um intenso debate em torno das dimensões do poder ocorreu dentro da Ciência Política e cristalizou-se em três linhas teóricas explicativas, que foram consagradas na literatura através da denominação **Faces do Poder**. Conforme cada dimensão do poder era revelada, alterava-se o foco das preocupações analíticas, já que as relações de poder que influenciavam os processos políticos configuravam-se de formas diferentes. As divergências entre as vertentes teóricas²⁰, ao contrário de criarem barreiras intransponíveis, apresentam uma clara tendência à complementaridade. A articulação entre as dimensões e os fenômenos trabalhados por cada vertente amplia o entendimento sobre as estruturas de poder em ação, que surgem da articulação de um conjunto de atores, suas posições relativas de poder e seus instrumentos para exercê-lo (MARQUES, 2005; FUKS et. al., 2003).

²⁰ Os debates sobre poder estão diretamente relacionados às diferentes perspectivas quanto à natureza do Estado. Para uma explicação detalhada sobre esse assunto ver MARQUES (2003, cap. 1).

A **Primeira Face do Poder** foi identificada por Robert Dahl (1961), que inicia o debate sobre as relações do poder a partir de uma perspectiva decisional²¹. Para Dahl, o exercício do poder e sua influência na tomada de decisão só podem ser estudados através da análise de processos decisórios marcados pela ocorrência de conflitos, ou seja, quando existam atores defendendo preferências distintas. A análise dessa fase do processo político forneceria evidências sobre a distribuição do poder, indicando os indivíduos ou grupos sociais beneficiados. Na ausência de conflitos observáveis, os pressupostos no qual essa dimensão do poder se fundamenta impedem qualquer exploração sobre as relações de poder e, consequentemente, indicariam uma situação na qual reina o consenso e a promoção do interesse coletivo (MARQUES, 2005; MIGUEL, 2003).

A **Segunda Face do Poder**, proposta por Bachrach & Baratz (1962), buscava ultrapassar as limitações da teoria de Dahl. Os dois autores defendiam que o poder, além de sua manifestação mais evidente, observada no processo de decisão, também possui uma face oculta, que age através da mobilização de viés. Essa nova dimensão do poder influenciaria a construção da agenda governamental, favorecendo a entrada de certas questões na agenda de decisão e dificultando outras²². Nessa fase do processo político, os atores cujas preferências estão em posição privilegiada manipulariam os valores dominantes, crenças e práticas institucionais para limitar o alcance real do processo decisório, evitando que questões contrárias aos seus interesses se tornem objetos de atenção e decisão. Identifica-se nessa situação uma não-tomada de decisão, ou seja, a supressão ou abafamento de demandas e conflitos. Tais casos podem ser identificados, segundo Dagnino, R. (2002), com base nas demandas, reclamações e conflitos não inseridos na agenda governamental.

Apesar das diferenças quanto à extensão da análise, as duas perspectivas citadas dividem premissas em comum. Ambas analisam o poder a partir de conflitos observáveis, estejam eles abertos ou encobertos. Para essas duas perspectivas, o poder só é exercido quando existe o conflito. Logo, assumem a existência de consenso nos casos em que conflitos não são identificados. Além disso, ambas assumem que os atores políticos articulam de forma

²¹ O modelo decisional surgiu como resposta ao modelo posicional, vigente anteriormente, que defendia a possibilidade de interpretação dos atores beneficiados através da simples identificação dos atores que dominavam maior quantidade de recursos de poder.

²² No debate sobre formação de agenda, o modelo de Múltiplos Fluxos elaborado por Kingdon (1995) descreve processos que podem enriquecer as análises sobre poder, influência e tomada de decisão. Para conhecer o estado da arte sobre as principais vertentes analíticas referentes ao tema ver Faria (2003).

plenamente consciente suas preferências, consideradas um indicador seguro para investigar os seus “interesses verdadeiros” (LUKES, 1976).

Ao propor uma **Terceira Face do Poder**, Lukes (1976) acrescentou uma dimensão mais difusa e sutil aos estudos anteriores, que rompe com duas de suas premissas básicas. A primeira ruptura ocorre quanto à concepção das preferências. Lukes afirma que os atores durante o processo de socialização ficam expostos a um conjunto de práticas institucionais e sociais, padronizadas culturalmente, que acabaria por influenciar e moldar suas preferências. Portanto, as preferências defendidas pelos atores, cuja legitimidade não era questionada anteriormente, podem não coincidir com seus “interesses verdadeiros”. A segunda ruptura ocorre quando o autor afirma que o poder independe de uma ação individual para existir. Em outras palavras, as práticas socioculturais e institucionais, aceitas através de longos processos de socialização, limitam e moldam as percepções dos atores sociais, que passariam a aceitar um determinado papel na ordem vigente, seja porque não enxergam alternativas, por acreditarem ser impossível realizar mudanças ou interpretarem a situação como benéfica. Entretanto, o autor alerta que tais práticas não devem ser assumidas necessariamente como um esforço consciente por parte de um grupo na tentativa de dominar os demais; elas são, antes de tudo, a cristalização de lutas, vitórias e derrotas passadas. O caráter contingente dessa cristalização, no entanto, não impede que ela desequilibre no tempo presente as relações de poder, condicionando a distribuição dos prejuízos e benefícios. Lukes (1976) chega à conclusão que a terceira dimensão do poder criaria um conflito latente, que consistiria na contradição entre os interesses daqueles que controlam o poder e os “interesses verdadeiros” daqueles que estão sujeitos a ele. O estabelecimento de consenso a partir dessa perspectiva não seria mais visto como sinônimo de ausência de poder, mas como resultado direto do exercício de uma de suas dimensões. Como parte dos atores sociais não teria capacidade para tomar conhecimento de seus próprios interesses, nenhum tipo de conflito se manifestaria e o consenso alcançado seria, portanto, falso ou manipulado.

A partir da descrição sucinta realizada, pode-se observar que cada dimensão do poder carrega consigo um conjunto de pressupostos e instrumentos metodológicos que define a extensão da sua aplicação e capacidade explicativa das relações de poder na sociedade. Logo, um retrato mais completo dos fenômenos que envolvem o conceito de poder só poderá ser obtido através do estudo simultâneo dos conflitos abertos, fechados e latentes. Apesar da inegável importância dos estudos referentes às relações de poder entre os diversos grupos sociais para a investigação da dinâmica, do funcionamento e sucesso dos Conselhos Gestores,

outras questões também precisam ser analisadas. O estudo das dimensões do poder e dos processos decisórios pode nos dizer muito sobre quem decide e como se decide, porém, como aponta Perissinotto (2004), pouco acrescenta ao conhecimento sobre os efeitos dessas decisões, que podem ser nulas ou completamente diferentes do planejado.

O exame das dinâmicas do funcionamento do Conselho Gestor da APA Embu-Verde poderá iluminar outra dimensão do problema, que é a integração entre as instituições que compõem o sistema político local, ou seja, a natureza das relações entre o Conselho Gestor e o restante das instituições que atuam no município de Embu das Artes, revelando as modificações que a implantação de tal Conselho causou no sistema institucional e sua efetiva contribuição à gestão territorial e ambiental do município.

1.6 ESCOLHA METODOLÓGICA E TÉCNICAS DE PESQUISA

O presente trabalho foi desenvolvido com base na abordagem *Institutional Analysis and Development* (IAD). A opção por utilizar essa abordagem deve-se ao alcance investigativo permitido pelo IAD, que apresenta um conjunto de variáveis que abrange as três dimensões consideradas essenciais para a análise de políticas públicas, ou seja, a *polity*, *politics* e *policy*. O IAD também permite investigar as diversas fases que compõem o ciclo de políticas públicas, oferecendo suporte para a análise da evolução das questões e problemas entre a agenda de debate e a agenda de decisão.

As informações sobre a dinâmica de funcionamento do Conselho Gestor da APA Embu-Verde e a articulação entre os conselheiros foram levantadas com o auxílio das técnicas de pesquisa denominadas como Observação Participante e Análise Documental. Dados primários foram obtidos através do acompanhamento presencial e contínuo das Reuniões Ordinárias e parte das Reuniões Extraordinárias²³ do Conselho Gestor, ao longo de aproximadamente três anos, entre o final de 2009 e o final de 2012. Todas as informações registradas durante as reuniões foram comparadas posteriormente com as atas oficiais das mesmas, que eram disponibilizadas no sítio eletrônico da Prefeitura de Embu das Artes, mas

²³ Em algumas ocasiões, o autor não foi informado sobre o agendamento das Reuniões Extraordinárias, impedindo que elas fossem acompanhadas presencialmente. Quando o agendamento das Reuniões Extraordinárias não acontecia durante a Reunião Ordinária anterior, a informação era repassada através de contato via e-mail para os conselheiros, mas nem sempre era enviada para os demais interessados.

cuja publicação não seguia uma periodicidade. Esta comparação permitiu identificar que as atas dificilmente registram o processo argumentativo que se desenvolve entre os conselheiros, no plenário do Conselho. Esta lacuna de informação impede que o choque entre valores e propostas divergentes, que contribuem para a construção e escolha das soluções finais, seja identificado. Entretanto, por serem documentos aprovados por todos os conselheiros, as atas representam uma importante e confiável fonte de informação.

Outra importante fonte de dados secundários para o presente trabalho foram os dispositivos normativos que criam e regem o funcionamento do Conselho da APA. Através dessas legislações buscou-se caracterizar o arranjo institucional do município de Embu e o papel da nova Arena de Gestão e Decisão, o Conselho Gestor, neste sistema. Parte do esforço de caracterizar o Conselho estende-se para a caracterização das entidades que foram eleitas para as cadeiras representativas. Informações sobre as entidades foram extraídas de seus estatutos e *sites* institucionais, nos campos onde eram indicadas explicitamente sua missão ou seus objetivos, além do exame da própria participação dos representantes dessas entidades durante as reuniões do Conselho.

Com intuito de enriquecer este quadro e obter informações que refletiam a prática, foram aplicadas seis entrevistas, no formato qualitativo semi-estruturado, junto aos conselheiros que mais se destacaram durante os debates no plenário do primeiro Conselho Gestor (2009 – 2011), seja por apresentar e defender propostas e soluções ou por questionar projetos e visões contrárias. Em outras palavras, os referidos conselheiros participavam ativamente do processo argumentativo que antecedia e influenciava o processo decisório. A escolha dos conselheiros que seriam entrevistados também buscou garantir que os diferentes segmentos que compõem o Conselho estivessem representados. Desta forma, foram selecionados dois conselheiros do Poder Público Municipal, um conselheiro representante de entidade empresarial e três conselheiros representantes de entidades da sociedade civil sem fins lucrativos. A atuação dos três últimos conselheiros era pautada por preocupações socioambientais. Entretanto, dois conselheiros estavam mais empenhados na defesa de questões envolvendo a conservação ambiental da APA, enquanto as atividades do outro conselheiro apresentavam um cunho mais sociocultural, voltadas para o atendimento da camada da população de mais baixa renda do município.

Durante a primeira rodada de entrevistas, uma das questões aplicadas solicitava aos indivíduos previamente escolhidos que indicassem quais seriam os conselheiros mais

relevantes e atuantes para o funcionamento do Conselho Gestor. Na grande maioria das vezes, os conselheiros apontados pelos entrevistados faziam parte dos indivíduos que já haviam sido escolhidos para participar da primeira rodada de entrevistas. Por este motivo, o grupo de conselheiros entrevistados não foi ampliado posteriormente²⁴.

As entrevistas ocorreram durante o ano de 2010; elas eram aplicadas conjuntamente por pelo menos dois entrevistadores e tinham duração de aproximadamente noventa minutos. Para evitar a possibilidade de que as informações cedidas durante as entrevistas se tornassem motivo de constrangimento à atuação futura dos indivíduos no plenário do Conselho Gestor, optou-se por não identificá-los nominalmente. A decisão por manter o anonimato foi informada aos conselheiros selecionados antes do início das entrevistas. Os dados primários recolhidos nessas entrevistas foram essenciais para a identificação de fatores ou situações geradoras de conflitos e parcerias entre atores sociais e governamentais, dificultando ou potencializando a gestão territorial e ambiental integrada. Além disto, as entrevistas ofereceram informações sobre o processo de mobilização social e articulação governamental que originou a criação da Unidade de Conservação Ambiental.

É importante destacar que a elaboração do roteiro das entrevistas, assim como a identificação dos principais atores e do contexto social, político, legal e institucional, está parcialmente fundamentada na metodologia desenvolvida pelo projeto *Harmonising Collaborative Planning* (HarmoniCOP), iniciativa criada pela Comissão Europeia com o objetivo de melhorar o entendimento dos processos de planejamento participativo de bacias hidrográficas. Entre os obstáculos identificados pela iniciativa, podemos citar a necessidade de aprimoramento da qualidade da participação pública e a superação dos limites políticos e administrativos que interferem e prejudicam a gestão integrada e intersetorial dos recursos naturais, sendo os recursos hídricos o foco de estudo desse projeto (HARMONICOP, 2005).

²⁴ O fato de os conselheiros entrevistados indicarem a si próprios como participantes relevantes para o funcionamento e fortalecimento do Conselho poderia ser interpretado como indicador da existência de um pequeno grupo de indivíduos, em consonância quanto aos seus interesses, buscando alcançar ou manter o controle sobre o Conselho Gestor. Entretanto, como ficará claro no decorrer da dissertação, a partir do Capítulo Dois, mas especialmente no Capítulo Três, os conselheiros do Poder Público e grande parte dos representantes da Sociedade Civil Organizada estabeleceram-se, desde o início, como grupos de oposição, cujo antagonismo de preferências e interesses era solucionado em certas ocasiões através do consenso, mas também eram deflagrados, em outros momentos, conflitos abertos com pouco espaço para negociação. Portanto, dentro dos princípios que regem e justificam a criação das instâncias participativas de gestão e decisão, os indivíduos entrevistados identificavam a importância e o papel fundamental um do outro para o bom funcionamento do Conselho da APA Embu-Verde, em sua dimensão operacional e democrática.

Por fim, a leitura dos documentos, legislação e atas foi desenvolvida através dos pressupostos da análise do conteúdo e da análise temática. Dessa forma, buscou-se encontrar padrões semânticos que compõem a argumentação dos conselheiros, no caso da leitura das atas, e a frequência com que os diversos temas e assuntos são abordados. Com relação aos documentos legais, buscou-se primeiro identificar as diversas atribuições e competências do Conselho Gestor e, posteriormente, examinar a presença ou ausência das condições necessárias para que elas fossem concretizadas.

Assim, procurou-se obter através destes dados e análises um panorama que retratasse o sistema institucional de gestão territorial e ambiental em operação na área de estudo, ou seja, sua composição organizacional, conjunto de normas e leis, práticas de gerenciamento e elaboração de políticas. Como o Conselho Gestor da APA Embu-Verde é um espaço institucional com grande potencial para promover a gestão integrada dos aspectos citados, o presente trabalho também buscou identificar as mudanças e contribuições que a sua criação trouxe ao sistema de gestão municipal que incide na região da Unidade de Conservação.

2 GÊNESE DA APA EMBU-VERDE: CONTEXTUALIZANDO A CRIAÇÃO, APRESENTANDO OS ATORES E INTERPRETANDO UMA HISTÓRIA

O presente capítulo tem como objetivo apresentar a história da APA Embu-Verde, os seus antecedentes, a sua criação e o funcionamento de seu Conselho Gestor durante todo o período do primeiro mandato (entre julho de 2009 e novembro de 2011) e parte do segundo (de dezembro de 2011 até julho de 2012). A linha condutora que une os principais eventos no período estudado são os conflitos em torno da configuração territorial que o espaço da Unidade de Conservação iria adotar. Um projeto de zoneamento em especial, elaborado pelo Poder Público Municipal, denominado de Corredor Empresarial, pode ser considerado a grande força motriz, o conflito base, que articulou e colocou em ação grupos de interesse com projetos e visões diferentes para o futuro da região.

Adota-se um enfoque histórico para analisar as dinâmicas desenvolvidas, primeiramente, durante o processo de criação da APA Embu-Verde e, posteriormente, durante a atuação de seu Conselho. A partir de cada conflito, seja ele aberto ou fechado, algumas vezes latente, buscou-se identificar o posicionamento dos conselheiros, suas visões sobre os

fatos e as alianças formadas em torno das questões debatidas e decisões a serem tomadas. Decifrar as estratégias utilizadas pelos atores para fazer valer suas preferências também é um aspecto essencial para entender o processo político. Portanto, busca-se examinar como os atores procuram reforçar e modificar as regras do jogo, quais recursos de poder dominam e utilizam, como constroem discursos e identidades para legitimar seus posicionamentos, como afetam a agenda governamental, como buscam conquistar o apoio da opinião pública e utilizar outros mecanismos de pressão e controle social, tais como: protesto, denúncia e ação civil pública. A história, os conflitos e a atuação dos atores serão resgatados e analisados nas próximas seções sob a ótica do arcabouço teórico-metodológico já descrito.

O presente capítulo está dividido em três seções. A primeira seção é composta por uma breve caracterização da área de estudo, através de seus atributos naturais e socioeconômicos, e pela eclosão do conflito em torno da implantação do projeto do Corredor Empresarial, que culminou na criação da APA Embu-Verde. A segunda seção apresenta a arquitetura institucional do Conselho Gestor da APA. Apresentam-se as principais características, os objetivos e as ferramentas de atuação do Conselho, assim como sua estruturação interna. Especial atenção é dada ao papel e atribuição dos conselheiros. Por fim, a terceira seção apresenta os conselheiros que ocuparam o primeiro mandato do Conselho Gestor, identificando os segmentos que eles representavam, seus interesses e as alianças formadas em torno das questões debatidas. O primeiro mandato recebe mais atenção no presente estudo, já que foi neste período que ocorreram diversos conflitos entre dois grupos de conselheiros, que serão descritos na seção citada. Tais situações de conflito, que colocava em questionamento e em teste a capacidade do Conselho Gestor da APA desenvolver plenamente suas atribuições e competências institucionais, não se repetiram no segundo mandato com a mesma força.

2.1 DO CONFLITO À CRIAÇÃO DE UMA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO

O Município de Embu das Artes está localizado na sub-região sudoeste da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), distante 27 km da Capital. Assim como outras cidades localizadas na RMSP, Embu das Artes teve as suas dinâmicas sociais e econômicas fortemente polarizadas pelo crescimento e industrialização da cidade de São Paulo a partir da década de 50. Constituindo-se predominantemente como um espaço territorial com função

domiciliar, Embu das Artes cresceu à medida que absorvia o contingente populacional que não encontrava espaço ou era expulso das áreas mais próximas à capital paulista, conforme os custos de vida se elevavam (FRANCO, 2010).

Um dos fatores decisivos para o crescimento populacional e, posterior, ocupação urbana de Embu foi a abertura da Rodovia Régis Bittencourt, BR – 116, no ano de 1961. A facilidade de acesso permitiu um maior fluxo populacional entre a cidade de São Paulo, centro econômico que concentrava os postos de trabalho, e a cidade de Embu, área periférica que, devido à ausência de serviços que garantissem uma infraestrutura adequada para ocupação, oferecia opções de moradia a um custo menor. Além das áreas habitacionais mais desvalorizadas, as áreas ambientalmente frágeis e não apropriadas para construção de moradias – margens de rios e córregos, encostas e áreas de remanescentes florestais – foram alvo de invasões. A ocupação descontrolada e não planejada do território, associada à baixa renda da população, acabou produzindo graves problemas de ordem social e ambiental, que ainda colocam em risco a saúde e a segurança da população, assim como promovem a degradação dos recursos naturais (MORATO, 2004; FRANCO, 2010).



Figura 2: RMSP com destaque para o Município de Embu das Artes (Fonte: SDU, 2011).

O deslocamento diário desses moradores entre a cidade que residiam e a cidade onde trabalhavam, caracterizou Embu das Artes como uma cidade dormitório. Dados do Censo Demográfico de 2010 apontam que 57 mil pessoas, aproximadamente 23% da população de

Embu, trabalham em outros municípios²⁵. Franco (2010) e Morato (2004) acrescentam que o deslocamento também ocorre devido ao déficit municipal na oferta de serviços essenciais, como, por exemplo, saúde, educação e comércio. Entretanto, apesar das características de cidade dormitório geralmente indicarem regiões com assentamentos precários, população de baixa renda e falta de infraestrutura básica, Ojima et al. (2010) afirmam que a proliferação de condomínios e loteamentos fechados de alto padrão é uma realidade cada vez mais comum nessas regiões e demanda uma revisão do conceito de cidade dormitório. Em Embu das Artes é possível observar as duas realidades. Se, por um lado, o fenômeno da periferização da população de baixa renda originou bolsões de pobreza, insalubridade e falta de infraestrutura básica, por outro lado, parte da população de renda mais elevada, cujos postos de trabalho permanecem na cidade de São Paulo, buscam as mesmas regiões como forma de fugir da violência e agitação dos grandes centros urbanos.

A diferente configuração territorial registrada na cidade de Embu, que conta com uma área de aproximadamente 68 km², demonstra os impactos que as dinâmicas socioeconômicas deixaram em suas regiões leste, centro e oeste, que são delimitadas respectivamente por três sub-bacias hidrográficas – Rio Pirajuçara, Rio Embu Mirim e Rio Cotia.

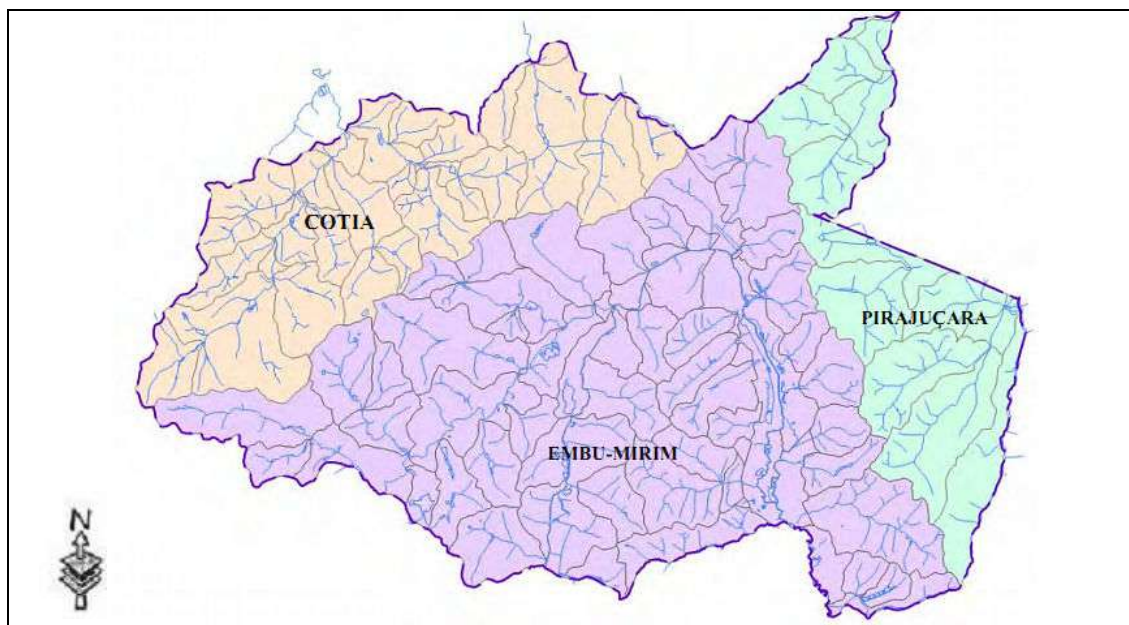


Figura 3: Divisão hidrográfica do Município de Embu das Artes (Fonte: SDU, 2011).

A Sub-bacia do Rio Pirajuçara, localizada na região leste, ocupa uma área de 12,5 km² dentro do município de Embu. É a região que mais sofreu os impactos da expansão

²⁵ Dados disponíveis em: <http://www.ibge.com.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Acesso em: 05/06/2012.

descontrolada da mancha urbana da cidade de São Paulo. Ela apresenta os maiores níveis de urbanização e adensamento populacional do município, cerca de 60% da população concentra-se nessa área. A região é caracterizada predominantemente por ocupações irregulares e infraestrutura deficiente, condições que comprometem a qualidade de vida da população e as condições ambientais (SDU, 2011; MELO & FRANCO, 2008).

Na região central, a Sub-bacia do Embu-Mirim ocupa uma área de 40,8 km², 58% da área total do município. Essa região foi inteiramente transformada em Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica da Guarapiranga (APRM-G), condição que limita as possibilidades de ocupação e uso do solo por parte da Prefeitura Municipal e pela iniciativa privada. A ocupação dessa bacia é mais diversificada; segundo Melo & Franco (2008), ela reflete a dicotomia socioeconômica do próprio município, que tem na Rodovia Régis Bittencourt o elemento divisor. De acordo com os autores, enquanto as áreas a leste da rodovia são caracterizadas pela precariedade social e ambiental, as áreas a oeste apresentam maior estruturação urbanística, significativas áreas verdes e são mais atrativas do ponto de vista econômico, com presença de áreas industriais já consolidadas.

Por fim, 6,9% da Bacia do Rio Cotia está localizada dentro do território de Embu das Artes e ocupa uma área de 16,7 km². O restante da Bacia do Rio Cotia, que está distribuída em sua totalidade por uma área de 243 km², atravessa os municípios de Barueri, Carapicuíba, Cotia, Jandira, Vargem Grande Paulista. Devido às características locais peculiares, principalmente referentes às diferenças fisiográficas e quanto ao estado de conservação ambiental, essa bacia é dividida em duas porções: Alto e Baixo Cotia (BEU & CRUZ, 2007).

A região do Alto Cotia, localizada majoritariamente no município de Cotia, por resguardar grande parte da Reserva Florestal do Morro Grande, apresenta poucas interferências antrópicas. A Reserva Florestal constitui um importante Sistema Produtor de Água, responsável pelo abastecimento de aproximadamente 500 mil habitantes da Grande São Paulo (METZGER et al, 2006). Já a região do Baixo Cotia, área de estudo do presente trabalho, apresenta um cenário bem diferente. Devido ao processo de ocupação desordenada do solo e à ausência de medidas eficientes para minimizar os impactos, as intervenções antrópicas foram mais intensas. Entretanto, a região ainda resguarda importantes formações vegetais, como apontam Melo & Franco (2008). Cerca de 80% da região é constituída por matas densas, que são entrecortadas por trechos de matas de menor porte, como a capoeira. Além de guardar significativos remanescentes do domínio Mata Atlântica, a região também

apresenta uma grande quantidade de nascentes e rios, devido à alta densidade de drenagem. Apesar da importância dos fragmentos do bioma Mata Atlântica e da densa rede hidrológica, que garantem a prestação de serviços ambientais essenciais – como, por exemplo, a regulação do clima, a conservação da qualidade dos mananciais, a estabilização de superfícies e a manutenção de uma rica biodiversidade –, a região do Baixo Cotia e os seus recursos naturais estavam sendo afetados pela especulação imobiliária e expansão dos eixos comerciais e empresariais para o interior da região.

Deste modo, 20% da região do Baixo Cotia já foi ocupada por chácaras e condomínios de alto e médio padrão – caracterizados pela restrição da entrada e circulação, grandes lotes residenciais, baixa densidade demográfica e presença de significativas áreas verdes – e núcleos residenciais – caracterizados pela maior densidade de moradias, autoconstrução e menor presença de áreas verdes. Além das moradias, também existem áreas destinadas a atividades agropecuárias e de mineração (MELO & FRANCO, 2008).

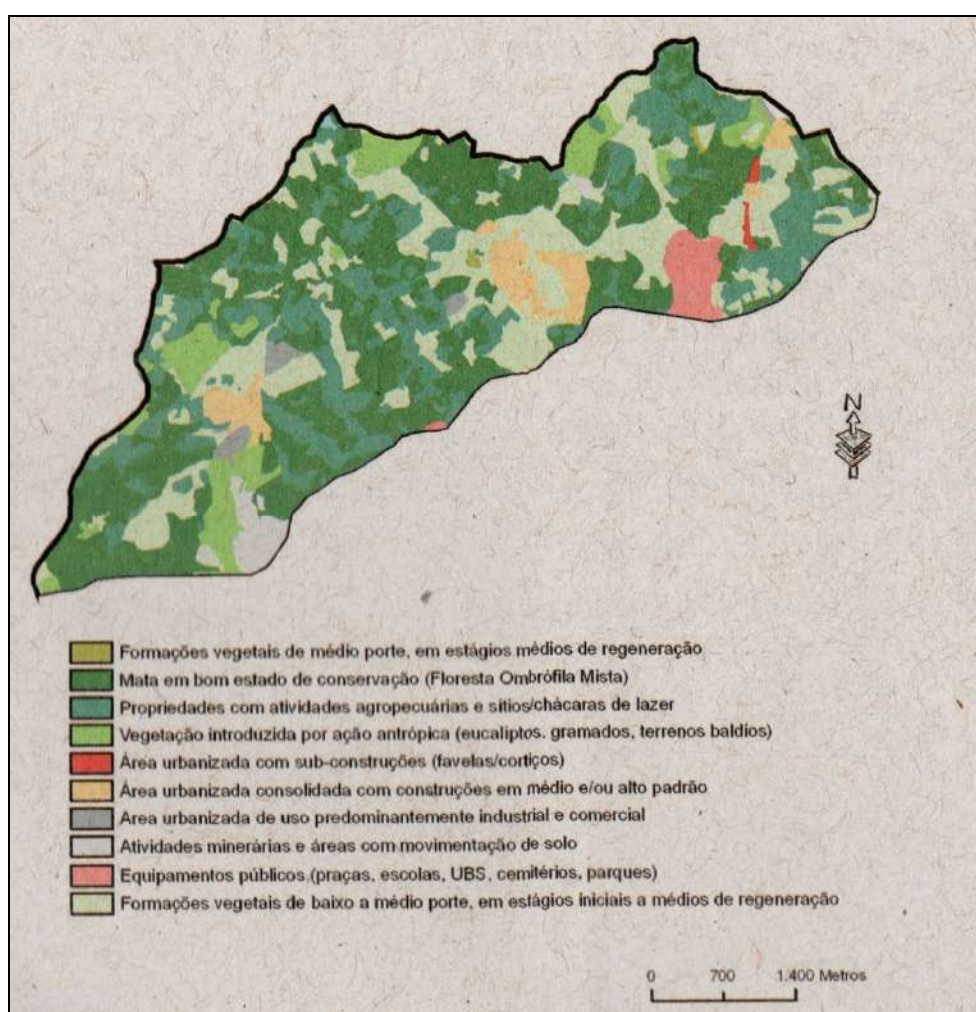


Figura 4: Categorias de uso do solo na Sub-bacia do rio Cotia em Embu (Fonte: MELO & FRANCO, 2008).

É importante considerar que a expansão e diversificação das atividades industriais dentro do município de Embu enfrenta uma série de limitações. Na Bacia do Pirajuçara, as limitações são de ordem física, já que a região se encontra saturada devido à intensa urbanização e ocupação. Já na Bacia do Embu Mirim, limitações de ordem legal, decorrentes do status de Área de Preservação de Mananciais, diminuem a autonomia e a capacidade do poder municipal em planejar e promover a utilização da região. Nesse contexto, a região da Bacia do Baixo Cotia é a que apresenta mais áreas disponíveis para a implantação de núcleos industriais e uma localização privilegiada, devido à proximidade ao Rodoanel Metropolitano de São Paulo, também conhecido como Rodoanel Mário Covas, uma importante via de circulação de mercadorias que tem como objetivo a diminuição do tráfego pesado dentro da cidade de São Paulo. Uma das características do Rodoanel é o acesso restrito, ou seja, a existência de poucas alças de acesso. No trecho Sul do Rodoanel, a única forma de acesso urbano está localizada na porção da Rodovia Régis Bittencourt situada dentro do município de Embu, fato que aumentou o valor estratégico e econômico da região do Baixo Cotia, que se tornaria futuramente a Área de Proteção Ambiental Embu-Verde.

Em 2003, o Poder Executivo finalizou a revisão do Plano Diretor de Embu. Após dois anos de debates com a sociedade civil organizada, o então prefeito Geraldo Leite da Cruz, do Partido dos Trabalhadores, enviou o projeto para ser votado na Câmara dos Vereadores. A aprovação do novo Plano Diretor foi seguida por uma série de manifestações contrárias a uma proposta específica, incluída no inciso 1º do artigo nº11, que criava a Zona Corredor Empresarial (ZCE) na região leste da Bacia do Cotia. A implantação do Corredor Empresarial tinha como objetivo expressamente declarado no Plano Diretor a dinamização das atividades econômicas nas imediações do Rodoanel, cujas obras só seriam finalizadas no começo de 2010, que aumentaria, por sua vez, a arrecadação econômica do município e a oferta de postos de trabalho. Entre os usos planejados para a ZCE, destacam-se as atividades industriais, comerciais, de estocagem, de armazenamento, de serviços e de turismo (EMBU, 2003).

Parte da sociedade civil, predominantemente os representantes do setor ambientalista e das associações de moradores da região, acusou o Poder Executivo de incluir a proposta do Corredor Empresarial de forma repentina e sem consulta à população, alterando de forma unilateral e pouco transparente o projeto de revisão do Plano Diretor. A intensa mobilização desses segmentos da sociedade civil culminou no recolhimento de seis mil assinaturas de apoio para um abaixo-assinado contra a ZCE e no acionamento do Ministério Público.

Finalmente, no ano de 2006, após praticamente três anos de negociações e confrontos, a Câmara Municipal aprovou e o então Prefeito Geraldo Leite da Cruz promulgou a Lei Complementar nº 84²⁶, revogando especificamente a alínea “c” do inciso II do artigo nº 67 da Lei do Plano Diretor, que estabelecia a Estrada Maria José Prado, no bairro de Itatuba, como parte integrante do traçado do Corredor Empresarial. Segundo organizações de defesa do meio ambiente, a estrada em questão estaria no perímetro considerado como “Zona de Amortecimento” da Reserva Florestal Morro Grande, além de servir de habitat para espécies da fauna ameaçadas de extinção e contar com presença de mananciais. Tais entidades defendiam que a vocação econômica correta para Embu das Artes, principalmente para a região oeste, estava no incentivo ao turismo ecológico, cultural e histórico²⁷. A intensa mobilização contrária por parte da sociedade civil e a modificação do traçado original inviabilizaram a implantação do projeto. Entretanto, a figura do Corredor Empresarial continuou presente no zoneamento estabelecido pelo Plano Diretor de 2003. Outra conquista comemorada por entidades ambientalistas e associações de moradores foi a aprovação pela Câmara dos Vereadores, em 20 de janeiro de 2008, do Projeto de Lei de Iniciativa Popular nº 003/2008, que criava a Área de Proteção Ambiental Itatuba-Morro Grande²⁸. Com a criação dessa Unidade de Conservação, as entidades mobilizadas buscavam impedir novas tentativas de implantação do Corredor Empresarial ou de outros projetos econômicos pautados em atividades industriais na região oeste do município.

De acordo com as entrevistas realizadas, um grupo pequeno de atores, formado por cinco indivíduos, foi responsável pelo projeto da APA Itatuba-Morro Grande. O baixo número de envolvidos buscava manter o sigilo da proposta e agilizar o processo de elaboração. Apesar de ter sido aprovado pelo Poder Legislativo, o projeto foi vetado pelo Poder Executivo sob a alegação de falta de publicidade, já que nenhuma audiência pública, com o intuito de debater o projeto com toda a população interessada, havia sido promovida. O projeto foi reelaborado pelos técnicos do Poder Público e, após ser apresentado em audiência pública, originou o Projeto de Lei nº 108/2008, que foi aprovado pela Câmara Municipal em dezembro de 2008 e criou definitivamente a Área de Proteção Ambiental Embu-Verde.

²⁶ Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/forpgs/showinglaw.pl>. Acesso em: 20 nov, 2012.

²⁷ Informação disponível no *site* da Sociedade Amigos de Embu das Artes, uma das entidades que liderou o movimento contra a ZCE: <http://www.seaembu.org/noticia.php?id=17>. Acesso em: 20 nov, 2012.

²⁸ Informações sobre o Projeto de Lei da APA Itatuba-Morro Grande podem ser acessadas em: <http://www.mboy.com.br/apa/index.php>. Acesso em: 20 nov, 2012.

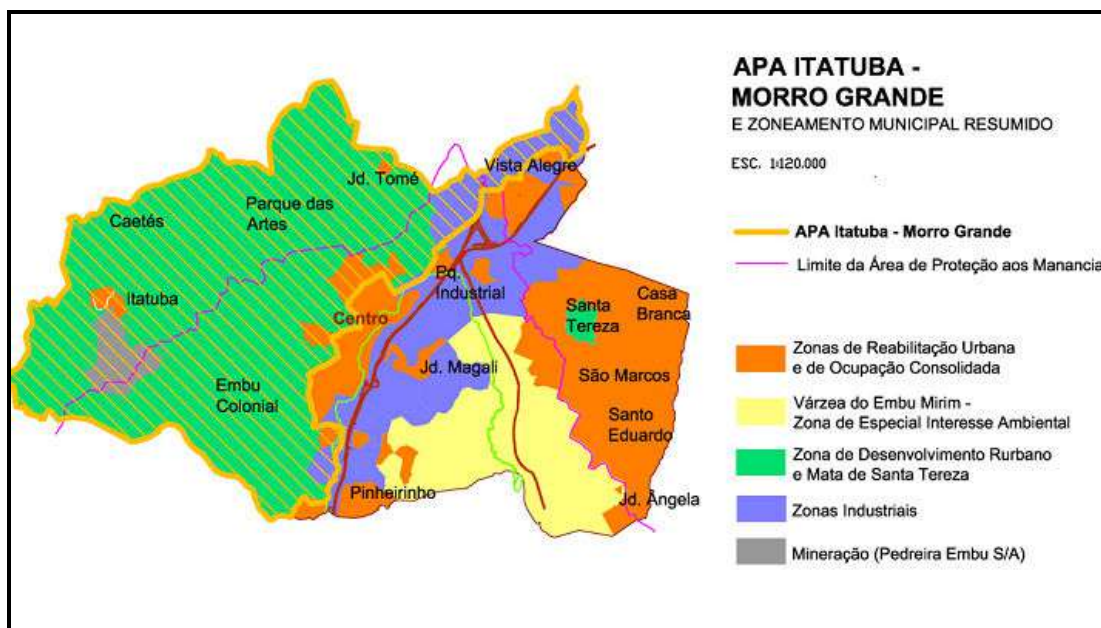


Figura 5: Extensão e limites da Área de Proteção Ambiental Itatuba-Morro Grande (Fonte: NOBRE, 2008).

Os dois projetos apresentam duas significativas diferenças. Em primeiro lugar, ocorreram alterações quanto à área total e à localização de suas fronteiras. Como se pode observar a partir das figuras 5 e 6, a APA Itatuba-Morro Grande incorporava integralmente a Sub-bacia do Cotia e a parte oeste da Sub-bacia do Embu Mirim, que é praticamente dividida ao meio pela Rodovia Régis Bittencourt. Já no projeto da APA Embu-Verde, a área da unidade de conservação foi reduzida quase pela metade. Seus novos limites praticamente coincidem com a Sub-bacia do Cotia, exceto pela exclusão da cava de operação e da área de processamento da Pedreira Embu S.A, em atividade desde a década de 1970 nessa região. Como a Sub-bacia do Embu Mirim já estava incluída em uma zona territorial de proteção especial, pois se tratava de uma Área de Proteção aos Mananciais, o Poder Executivo afirmou que seria desnecessário ampliar a área da APA Embu-Verde até aquela região.

Outra mudança significativa entre os dois projetos, citada por alguns dos conselheiros entrevistados²⁹, está relacionada com o conjunto de competências e ferramentas disponibilizadas para a operacionalização do Conselho Gestor. Desta forma, dispositivos que poderiam ser utilizados diretamente pelos conselheiros para o planejamento do uso e ocupação do solo e para a aplicação e regramento de multas foram excluídos da segunda versão do projeto, sob a justificativa de que já integravam as competência ou atribuições de

²⁹ Informações obtidas a partir das entrevistas qualitativas realizadas ao longo do ano de 2010.

outras instituições municipais. O Capítulo IX³⁰ do primeiro Projeto de Lei exemplifica a observação feita por parte dos entrevistados. Tal capítulo, que conta com sete artigos, trata das sanções de caráter administrativo que estariam à disposição dos conselheiros. Sendo que grande parte dos dispositivos já estava estabelecida no Código de Infrações Ambientais, criado pelo Decreto Federal nº 3179/1999. Entretanto, o Capítulo IX instituía o Conselho Gestor como uma instância competente para aplicar tais sanções, atribuições que foram vetadas integralmente no segundo Projeto de Lei. O dispositivo XIII do artigo nº 47 do primeiro Projeto de Lei da APA também ilustra a reclamação de parte da sociedade civil, pois ele estabelecia como competência do Conselho Gestor definir prioridades para a utilização de recursos financeiros das multas aplicadas dentro do APA. No entanto, a competência para definir o uso dos recursos provenientes de multas ambientais já integrava as atribuições do Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM). Tal dispositivo também foi vetado integralmente no segundo Projeto de Lei.



Figura 6: Extensão e limites da Área de Proteção Ambiental Embu-Verde (Fonte: MELO & FRANCO, 2008).

Entre os objetivos estabelecidos explicitamente pela nova proposta de Unidade de Conservação da APA Embu-Verde, destacam-se: 1) a promoção da melhoria da qualidade de vida; 2) a conservação, preservação e recuperação das águas superficiais e subterrâneas, bem

³⁰ O primeiro Projeto de Lei, que criava a APA Itatuba-Morro Grande, está disponível em: www.mboy.com.br/apa/images/APA-Itatuba-PLcompleto-23-referenciado.pdf. Acesso em: 20 nov, 2012.

como dos remanescentes de Mata Atlântica; 3) a proteção das Sub-bacias hidrográficas do Rio Embu-Mirim e Rio Cotia, contribuintes dos Sistemas Guarapiranga e Baixo Cotia de Abastecimento Público; 4) a proteção das espécies da fauna e flora ameaçadas de extinção existentes na região.

Para alcançar tais objetivos, a Lei nº108/2008 enfatiza a necessidade de se adotar um processo de gestão democrático, descentralizado e participativo, que deverá ser fomentado, principalmente, através de um Conselho Gestor, conforme disposto no Decreto Federal nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Conselho Gestor é o órgão responsável pela gestão da APA, cujas decisões têm caráter consultivo e deliberativo; sua constituição se dá de forma paritária entre representantes do poder público e da sociedade civil. O primeiro Conselho da APA Embu-Verde tomou posse em julho de 2009, estando entre as suas principais tarefas a elaboração do Plano do Manejo.

2.2 CONSELHO DA APA EMBU-VERDE: A CONSTRUÇÃO DE UM DESENHO INSTITUCIONAL

A estrutura, o funcionamento e a composição do Conselho Gestor da APA Embu-Verde seguem as diretrizes estabelecidas pela Lei Federal nº 9985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, estabelecendo princípios e características gerais para a gestão adequada desses espaços territoriais que demandam especial atenção devido aos seus atributos naturais. De acordo com o Decreto Municipal nº 86/2009, que regulamentou a Lei de Criação da APA Embu-Verde, o Conselho Gestor exerce competências deliberativas e consultivas sobre atividades e decisões que tratem do binômio desenvolvimento socioeconômico e conservação ambiental, ou seja, questões que afetem ou promovam o desenvolvimento sustentável da região.

A composição do Conselho Gestor da APA Embu-Verde, conforme estipula a Lei Municipal nº 108/2008, deve ser paritária entre o Poder Público – municipal e estadual – e a sociedade civil organizada. Sendo que a composição do Conselho Gestor deveria contar com dez membros titulares do Poder Público e dez membros titulares da sociedade civil, com seus respectivos suplentes, cujos mandatos teriam duração de dois anos, com a possibilidade de serem reconduzidos ao cargo mais uma única vez por período igual. A regra da paridade

representativa abre a oportunidade para que os setores interessados e impactados pela região da APA Embu-Verde possam colocar as suas demandas em discussão, buscando dessa forma compatibilizar os seus interesses individuais com o interesse coletivo de conservação ambiental. Entretanto, o Conselho Gestor apresenta-se como um espaço institucional onde potencialmente a gestão participativa e compartilhada ocorrerá, ou seja, a colaboração dos atores para uma tomada de decisão conjunta e integrada não está garantida a priori. Ainda deve-se destacar, que o Conselho, além do desafio de promover a cooperação entre os seus membros, também deverá harmonizar e integrar as suas funções, planejamento e ações com as das demais instituições governamentais responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas para a região.

Com relação à estrutura administrativa do Conselho Gestor, ela é composta por: 1) uma Presidência, ocupada obrigatoriamente pelo chefe da Secretaria do Meio Ambiente Municipal; 2) uma Vice-presidência, ocupada obrigatoriamente por um representante da sociedade civil organizada integrante do Conselho e; 3) uma Secretaria Executiva, que pode ser ocupada por qualquer conselheiro; 4) Grupos de Trabalho (GTs) e; 5) Câmaras Técnicas (CTs) para se tratar de assuntos mais específicos. Com relação ao GT, apenas um foi criado durante o primeiro mandato, cujo objetivo era analisar a elaboração do Plano de Manejo; este se denominava Grupo de Trabalho e Diagnóstico Socioambiental. Com relação às CTs, quatro foram criadas: 1) Câmara Técnica de Projetos, Obras e Regularização Fundiária; 2) Câmara Técnica de Fiscalização; 3) Câmara Técnica de Educação Ambiental e; 4) Câmara Técnica de Comunicação (FRACALANZA et al. 2011b).

Dentre as atribuições do Conselho Gestor expressamente fixadas nos dispositivos legais, destacam-se àquelas relativas à elaboração do Plano de Manejo, instrumento considerado essencial para a compatibilização das metas de crescimento econômico, desenvolvimento social e conservação ambiental. Além do caráter estratégico e de planejamento, cristalizado na figura do Zoneamento Ecológico Econômico, o Plano de Manejo também é responsável por parte significativa da formalização e instrumentalização da atuação dos conselheiros, pois ao definir as regras quanto às atividades permitidas e proibidas, além dos limites que devem ser respeitados, a capacidade do Conselho de disciplinar e fiscalizar ganha fundamentação legal. Além disso, o Plano de Manejo abre uma mão de duas vias entre as organizações responsáveis pela elaboração de normas legais e as organizações que as executam e fiscalizam. Em outras palavras, a atuação do Conselho sem o Plano de Manejo se baseia na aplicação e fiscalização de normas previamente estabelecidas por outras

instituições. Após a elaboração e aprovação do Plano de Manejo, o Conselho também se tornará uma arena elaboradora de normas e irá influenciar a atuação das outras instituições, que a partir de então deverão alinhar e harmonizar seus planos e ações com o que for estabelecido no Plano de Manejo. Logo, o Plano de Manejo servirá de subsídio para a formulação de Políticas Públicas para a ordenação do uso e ocupação do solo da APA. Enquanto o Plano de Manejo não é aprovado, os conselheiros atuam com base nos dispositivos legais promulgados anteriormente, exercendo mais a função de um órgão fiscalizador, com pouca autonomia e capacidade de planejamento.

Além das questões envolvendo diretamente o planejamento e zoneamento territorial, ao Conselho também compete participar do processo de licenciamento de atividades. O processo de licenciamento é de extrema importância, já que as atividades propostas pela iniciativa privada ou pelas próprias entidades públicas podem sofrer alterações durante essa fase, cuja finalidade é adaptar as exigências do empreendimento ou atividade às peculiaridades ambientais e às demandas sociais da região. Entretanto, apesar da clara competência legal do Conselho, a sua participação nesse processo se dará, de acordo com a Lei Municipal nº 108/2008, através de pareceres enviados à Secretaria de Meio Ambiente. Tal contradição e falta de clareza são recorrentes nas leis e nos decretos que fundamentam a atuação do Conselho Gestor. Outros exemplos e análises de seus efeitos serão apresentados posteriormente e mais especificamente no Capítulo Quatro.

Grande parte das entidades presentes no Conselho faz questão de declarar publicamente e, algumas vezes, formalizar em seus estatutos³¹, que atuam com base em preocupações de cunho econômico, social e ambiental, ou seja, que seguem o tripé que fundamenta o conceito do desenvolvimento sustentável formalizado pelo pesquisador Ignacy Sachs (2006). Entretanto, é inegável que o interesse e preocupações dessas entidades são hierarquizados de acordo com seus objetivos principais. Dessa forma, uma Associação Empresarial busca primordialmente garantir ganhos financeiros para seus afiliados, a Entidade de Defesa ao Meio Ambiente pauta sua atuação pela conservação dos elementos naturais e a Associação de Moradores empenha-se em garantir ou melhorar o nível da qualidade de vida de seus pares. Assim, o parcelamento do solo em classes de uso e a definição de limites para a exploração afetam diretamente essa constelação de interesses, que podem ser excludentes ou

³¹ Informações obtidas através de consulta aos *sites* institucionais das entidades da sociedade civil do primeiro Conselho Gestor, que apresentavam os estatutos das entidades ou a declaração de seus objetivos e missão. As únicas entidades que não publicavam tais informações por meio digital eram as Associações de Moradores, motivo pelo qual seus estatutos não foram analisados.

compatíveis em certas ocasiões, ao passo que criam, eliminam ou redefinem direitos de uso e exploração do solo e outros recursos naturais.

Logo, como se pode observar, questões envolvendo a ordenação territorial da APA Embu-Verde formam o tema de interesse mais importante e sensível dentro do Conselho. São questões dessa natureza que fizeram eclodir os principais conflitos entre os grupos de interesse formados pelos conselheiros, eliminando qualquer espaço para que a busca pelo consenso fosse resgatada e os impasses fossem resolvidos através da cooperação. As características dos grupos de interesse que elegeram representantes para o primeiro mandato do Conselho Gestor serão apresentadas brevemente na seção seguinte.

2.3 PRIMEIRO MANDATO DOS CONSELHEIROS DA APA EMBU-VERDE: APRESENTANDO AS ENTIDADES E SEUS REPRESENTANTES

A experiência da gestão participativa nos Conselhos de Políticas Públicas se fundamenta na diversidade dos atores envolvidos e na paridade numérica entre representantes do Poder Público e da sociedade civil. A composição do Conselho da APA Embu-Verde foi estabelecida pelo Decreto Municipal nº 96/2009. A minuta que originou o Decreto foi produto de negociações que ocorreram ao longo de sete reuniões entre a administração pública e segmentos da sociedade civil interessados em ocupar uma das cadeiras representativas. De acordo com os conselheiros entrevistados, uma quantidade significativa de entidades participou das reuniões que debateram o desenho institucional do Conselho Gestor e sua composição. Sendo que todas as entidades que demonstraram interesse em participar do plenário conquistaram uma cadeira representativa. Ainda segundo os entrevistados, o caráter deliberativo que pauta parte das atividades do Conselho Gestor foi o fator responsável por atrair tantas entidades, já que a configuração do processo municipal de gestão e tomada de decisão poderia sofrer alterações com o início das atividades do Conselho Gestor, situação que poderia afetar o interesse dessas entidades.

Apesar de a Lei nº 108/2008 determinar a paridade numérica entre Poder Público e sociedade civil, o Decreto nº 96/2009, que dispõe sobre a constituição do plenário do Conselho e foi publicado setes meses depois, adicionava uma cadeira representativa extra para a sociedade civil, mais especificamente para o segmento dos moradores. Assim, o primeiro

Conselho Gestor da APA foi composto por 42 membros, somando titulares e suplentes. Os representantes do Poder Público contaram com dez cadeiras representativas. Sete cadeiras foram ocupadas por entidades da administração pública municipal: Secretaria de Meio Ambiente, Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Secretaria de Turismo, Secretaria de Obras, Edificações e Orientação Urbana, Secretaria de Educação, Secretaria de Saúde e Guarda Civil Municipal. As outras três cadeiras ficaram sob responsabilidade da administração pública estadual: Secretaria Estadual de Meio Ambiente, Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo e Polícia Militar Ambiental. As onze cadeiras destinadas às entidades da sociedade civil estão apresentadas no Quadro Dois, abaixo.

Segmentos da Sociedade Civil	Entidades Titulares e Suplentes – Primeiro Mandato (2009-2011)
Ensino Técnico-Científico	T) Associação Acorde para o Desenvolvimento Urbano (ACORDE) S) Associação de Engenheiros, Arquitetos e Técnicos de Embu (AEATE)
ONG preferencialmente Ligada a Defesa do Meio Ambiente	T) Sociedade Ecológica Amigos de Embu (SEAE) S) Sociedade Ecológica Amigos de Embu (SEAE)
Setor ou Associação Empresarial Atuante na APA	T) Associação Comercial e Empresarial de Embu (ACEER) S) Associação Comercial, Industrial e Serviços de Embu (ACISE)
Setor ou Associação Empresarial Atuante na APA	T) Sindicato das Indústrias de Pedras Britada do Estado de São Paulo (SINDIPEDRAS) S) Associação Nacional das Entidades de Produtores de Agregados (ANEPAC)
Associação de Moradores	T) Associação Amigos de Bairro das Chácaras Bartira S) Associação Amigos de Bairro das Chácaras Bartira
Associação de Moradores	T) Loteamento Fechado Meu Recanto S) Residencial Itatiaia / Green Valley
Associação de Moradores	T) Associação Amigos do Parque das Artes S) Sociedade Amigos de Bairro Capuava
Associação de Fomento ao Desenvolvimento Sustentável	T) Instituto Embu de Sustentabilidade (IES) S) Instituto Embu de Sustentabilidade (IES)
Associação de Fomento ao Desenvolvimento Sustentável	T) Sociedade Amigos de Bairro de Itatuba e Adjacências (SABIÁ) S) Sociedade Amigos de Bairro de Itatuba e Adjacências (SABIÁ)
Associação de Produtores Rurais	T) Estudos e Práticas Agrícolas e o Reencantamento Humano (EPARREH) S) Estudos e Práticas Agrícolas e o Reencantamento Humano (EPARREH)
Associação de Turismo Atuante na APA	T) Agência Brasileira de Apoio à Cultura (ABAC) S) Agência Brasileira de Apoio à Cultura (ABAC)

Quadro 2: Entidades titulares e suplentes da sociedade civil eleitas para cada segmento representativo do primeiro mandato do Conselho Gestor (Fonte: Decreto Municipal nº 96/2009. Elaboração própria).

No processo eleitoral, definido pelo Decreto Municipal nº 86/2009, cada entidade poderia indicar uma chapa com titular e suplente próprios ou formar uma chapa composta

com outras entidades, ficando a titularidade e a suplência divididas entre elas. A eleição ocorreu em reuniões plenárias individuais para cada um dos segmentos da sociedade civil.

O termo sociedade civil, como afirmam Sorj (2010) e Teixeira & Silva (2004), vem sendo utilizado de forma genérica para caracterizar indistintamente todos os atores políticos que não integram o Poder Público. Tal aplicação generalizada do termo sociedade civil acaba por esconder a diversidade existente entre as entidades incluídas na categoria. Diversidade quanto à ideologia, aos interesses, à forma de atuação, às ligações políticas, aos recursos econômicos e materiais disponíveis, entre outros. De acordo com Sorj (2010), deve-se avançar sobre o imaginário coletivo criado de que a atuação da sociedade civil é marcada exclusivamente por valores solidários e pela busca do interesse público.

No caso do Conselho da APA Embu-Verde, o acompanhamento integral das reuniões ordinárias³² no período que corresponde ao primeiro mandato (2009 – 2011) dos conselheiros possibilitou traçar alguns de seus interesses mais proeminentes e a formação de alianças ou grupos de defesa. Com o intuito de facilitar o acompanhamento do próximo capítulo, dedicado ao relato e exame dos principais conflitos identificados, apresenta-se a seguir uma breve explicação sobre os interesses e o posicionamento que os conselheiros de cada entidade assumiram durante o primeiro biênio de funcionamento do Conselho.

Primeiramente, o segmento **Associação de Moradores** apresentou durante o período estudado um padrão muito similar de atuação e votação, ou seja, defendia basicamente um mesmo posicionamento diante das questões debatidas no plenário. Em algumas situações, as entidades discordavam em relação aos procedimentos que deveriam ser adotados, nos quesitos técnicos ou administrativos, mas se apoiavam e adotavam o mesmo discurso quando as questões eram políticas, ou seja, quando envolviam decisões sobre projetos de desenvolvimento ou utilização do território da APA. Uma das fontes de tal homogeneidade pode ser encontrada nas características socioeconômicas desses conselheiros e, consequentemente, de seus representados.

As Associações de Moradores eleitas para o primeiro mandato do Conselho eram oriundas de loteamentos residenciais fechados de elevado padrão, caracterizados por grandes terrenos e muita vegetação preservada no entorno. Destaca-se dos discursos dos representantes desse segmento a mesma preocupação que originou o movimento contrário à

³² A maior parte das reuniões extraordinárias também foi acompanhada de forma presencial.

primeira proposta do Corredor Empresarial e que buscou minimizar as consequências do funcionamento do trecho sul do Rodoanel na região oeste de Embu, ou seja, a instalação de atividades industriais e o aumento da pressão demográfica e especulativa da terra³³. Para esses conselheiros, a vocação socioeconômica da APA estava no turismo e nas atividades culturais e artísticas de baixo impacto ambiental e que não incentivassem o aumento da densidade demográfica da região. Em outras palavras, tais entidades defendiam a conservação dos elementos naturais e, conseqüentemente, das condições de vida mais aprazíveis que a região proporcionava.

As entidades de Moradores lideravam um grupo que claramente fazia oposição aos projetos socioeconômicos defendidos pelo Poder Público para a região da APA. Eles também criticavam e denunciavam frequentemente o trabalho feito pelo Poder Público no campo da fiscalização e liberação de licenças e alvarás, que permitia, na visão dessas entidades, a ocorrência de atividades irregulares ou em desacordo com o que acreditavam ser a vocação socioeconômica da APA. A interação deste grupo com os representantes do Poder Público alcançava os extremos da cooperação e do conflito.

Saindo do segmento Associação de Moradores, quatro entidades presentes no Conselho Gestor se definiam como Organização da Sociedade Civil (ONG) sem fins lucrativos - SEAE, ACORDE, ABAC e IES³⁴. A SEAE é uma **ONG de defesa do Meio Ambiente** fundada no começo da década de 1970. Os primeiros anos de existência foram marcados por uma atuação mais focada nas questões ambientais, no entanto, a ONG também promove atualmente ações voltadas ao desenvolvimento socioeconômico da região, baseado nos princípios de sustentabilidade. A entidade ACORDE, representante do segmento **Ensino Técnico-Científico**, desenvolve atividades culturais e oferece educação complementar às crianças e aos jovens do Jardim Tomé, região considerada periferia de Embu, desde o ano de 2001. É a única entidade que oficialmente atua junto às camadas da população de menor poder aquisitivo dentro da APA. Já a ABAC³⁵, entidade do segmento **Associação de Turismo**, diferentemente das demais, é uma entidade de abrangência nacional, cuja missão é

³³ Todos os conselheiros entrevistados apontaram que resolver as questões relacionadas à pressão imobiliária seria o principal desafio enfrentado pelo Conselho, que deveria promover o desenvolvimento da região da APA e, ao mesmo tempo, respeitar suas vulnerabilidades e características ambientais.

³⁴ Informações institucionais sobre a SEAE, ACORDE, ABAC e IES estão disponíveis respectivamente nos seguintes endereços eletrônicos: <http://www.seaembu.org/quem.php>, <http://acorde.org.br/#/home>, <http://www.abacadobrasil.org>, <http://www.institutoembu.com.br>. Acesso em: 20 nov, 2012.

³⁵ O representante indicado pela ABAC ocupou o cargo de chefe da Secretaria Municipal de Turismo de Embu durante a gestão do prefeito Geraldo Cruz (2004 – 2008) pelo Partido dos Trabalhadores.

contribuir para o progresso e fortalecimento das organizações e profissionais envolvidos com o meio artístico e cultural brasileiro. Cada uma dessas ONGs ocupava a cadeira titular de seus respectivos segmentos e formavam junto com as Associações de Moradores um grupo extremamente ativo dentro do Conselho Gestor, pois contribuía com a apresentação de planos e projetos, discutia questões técnicas e administrativas, sugeria meios alternativos para obtenção de financiamento e, principalmente, questionava e pressionava os representantes da administração pública.

Por último, o Instituto Embu de Sustentabilidade (IES) é a ONG cuja data de criação é mais recente, março de 2009³⁶. O IES tem como objetivo expresso promover o desenvolvimento sustentável, através de programas socioambientais, das comunidades que residem nas redondezas da Pedreira Embu S.A. Como já foi informado, o traçado definitivo da APA Embu-Verde deixou a área de operação da Pedreira Embu fora dos limites da unidade de conservação. Dessa forma, os representantes da Pedreira não poderiam concorrer às vagas do segmento Entidade ou Associação Empresarial, que tinham como pré-requisito que a atuação ocorresse dentro da APA. Deve-se ressaltar que apesar de a localização da cava de mineração e da área de processamento estar fora dos limites da APA, parte das vias utilizadas para escoar a produção encontravam-se na área de influência do Conselho Gestor. Logo, contar com um representante dentro do Conselho era de interesse da Pedreira e a criação de uma ONG possibilitaria que eles concorressem a uma das cadeiras. Durante o primeiro biênio do funcionamento do Conselho, o único interesse identificado como expressamente defendido³⁷ pelo representante do IES envolvia justamente a ampliação e abertura de novas vias de circulação e transporte no município de Embu, dentro e nas proximidades da APA.

A atuação do IES como titular de uma das cadeiras do segmento **Associação de Fomento do Desenvolvimento Sustentável** foi pautada pela imparcialidade durante os debates. O representante da entidade não defendia vigorosamente as propostas apresentadas pelo grupo citado acima ou pelos conselheiros do Poder Público. Pelo contrário, ele constantemente buscava intermediar os dois grupos com o intuito de promover uma decisão

³⁶ Informações sobre a entidade podem ser acessadas através do site: <http://institutoembu.com.br/novo/wp-content/uploads/2010/11/estatutoies.pdf>. Acesso em: 20 nov, 2012.

³⁷ O debate sobre a abertura de novas ruas e estradas aconteceu durante a 23ª Reunião Ordinária. Entretanto, as falas do representante do IES não constam na ata oficial. Tal assunto também não fazia parte da pauta de discussão do dia, mas surgiu como consequência de um debate sobre a importância das parcerias entre a iniciativa privada e o Poder Público, na qual o representante do IES listou diversas parcerias feitas anteriormente com a prefeitura para facilitar a circulação de automóveis no município.

consensual. Entretanto, o posicionamento do conselheiro do IES durante os momentos de votação foi totalmente a favor das propostas do Poder Público.

A outra cadeira do segmento Associação de Fomento ao Desenvolvimento Sustentável ficou em posse da SABIÁ, entidade que posteriormente, durante a eleição para o segundo mandato, seria reclassificada para o segmento Associação de Moradores. A atuação do representante da SABIÁ era similar ao das Associações de Moradores, ou seja, era marcada pela apresentação e contestação de ideias e pelo claro posicionamento referente às questões políticas envolvendo o planejamento do território³⁸.

No segmento **Associação Empresarial**, as duas entidades que ocupavam as cadeiras titulares também se comportavam de forma distinta. O SINDIPEDRAS³⁹ é uma associação criada em 1974, que atua em todo território nacional em defesa das organizações do setor de pedras britadas. De acordo com as informações apresentadas no sítio eletrônico da entidade, o SINDIPEDRAS é associado à Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e ao Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP) e atua junto aos órgãos dos Poderes Legislativos e Executivos para defender o interesse de seu setor empresarial e evitar a elevação da carga tributária. O SINDIPEDRAS tem entre seus associados a Pedreira Embu S.A, entidade responsável pela ONG IES. Logo, o Conselho Gestor possui duas cadeiras de segmentos diferentes ocupadas por entidades que possuem uma série de interesses em comum. Além dos interesses, a participação das entidades também era semelhante. Ambas não participavam ativamente dos debates sobre questões de cunho político, praticamente não contestavam as ideias em discussão, mas contribuíam significativamente quando os debates recaíam sobre assuntos técnicos ou administrativos, como, por exemplo, durante as análises de licenças enviadas ao Conselho, a criação e estruturação de câmaras técnicas ou em busca de fontes alternativas de financiamento. No entanto, as entidades nunca criavam indisposição com os representantes do Poder Público ou com o grupo de entidades da sociedade civil com atuação mais incisiva.

³⁸ A descrição da SABIÁ foi prejudicada devido à falta de informação disponível em meios eletrônicos. A dificuldade em acessar informações é mais uma característica em comum entre a SABIÁ e as Associações de Moradores. Diferentemente das demais entidades, as Associações de Moradores não disponibilizam informações e canais de comunicação de forma tão acessível, como, por exemplo, através da criação e manutenção de *sites*.

³⁹ Informações sobre a entidade SINDIPEDRAS podem ser obtidas em: <http://www.sindipedras.org.br>. Acesso em 20 nov, 2012.

A outra cadeira representativa do segmento Associação Empresarial foi ocupada pela ACEER⁴⁰, que declara ter como objetivo institucional a promoção do desenvolvimento humano, social e material dos cidadãos de Embu através do apoio e suporte aos seus negócios. A participação da ACEER durante as reuniões ordinárias acompanhava o grupo das Associações de Moradores, inclusive nos momentos de votação. É importante destacar que o representante indicado pela ACEER, que também era presidente da entidade nesse período, concorreu à prefeitura de Embu das Artes nas eleições de 2012 pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que fazia oposição ao então prefeito da cidade, que era do Partido dos Trabalhadores (PT).

A cadeira ocupada pela ACEER apresentava uma característica singular entre todas as cadeiras do Conselho, já que havia divergência explícita entre a entidade titular, a própria ACEER, e a suplente, a Associação Comercial e Industrial de Embu (ACISE)⁴¹. A ACISE existe desde 1971, é uma entidade que tem por finalidade, de acordo com seu estatuto, a defesa dos interesses da economia nacional, oferecendo suporte e orientação ao empresariado, dentro dos limites da livre iniciativa. A atuação do representante da ACISE destoava do tom adotado pelos representantes da sociedade civil que procuravam não se indispor com o Poder Público. A participação desse representante tornou-se mais frequente nos momentos mais conflituosos⁴² do Conselho Gestor, à medida que o representante da ACEER se ausentava com mais frequência para, possivelmente, se dedicar ao processo eleitoral, abrindo dessa forma a oportunidade para a entidade suplente tomar posse da cadeira titular. A participação do representante da ACISE adotava um tom agressivo sempre em defesa da Prefeitura e contrário ao grupo organizado em torno das Associações de Moradores. Os comentários registrados na ata da 26ª Reunião Ordinária, entre as linhas 709 e 761, ilustram bem a forma como o conselheiro se comportava na maioria das reuniões. Nessa ocasião, ele declarou que os argumentos dos conselheiros em conflito com a Prefeitura estavam baseados em mentiras e que uma ação de perdas e danos deveria ser movida contra eles, já que estavam inundando a justiça local e o Conselho com denúncias infundadas.

⁴⁰ Informações sobre a ACEER estão disponíveis em: <http://www.aceer.com.br>. Acesso em: 20 nov, 2012.

⁴¹ Tal dinâmica não se repete nas outras cadeiras, seja pelo motivo de uma única entidade ocupar a titularidade e a suplência, seja por afinidade entre as entidades que dividem a cadeira ou pela ausência constante da entidade suplente durante as reuniões.

⁴² Os momentos de maior conflito e tensão coincidem com as últimas reuniões do primeiro Conselho Gestor, que ocorreram durante os últimos meses do ano de 2011.

Deve-se destacar que umas das vice-presidências⁴³ da entidade ACISE era ocupada na época pelo representante da ONG IES no Conselho. Além disto, o representante da ONG IES no Conselho Gestor da APA também participava durante o mesmo período do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Embu. Ele era o representante indicado pela entidade ACISE para ocupar a cadeira titular destinada ao segmento **Comércio e Serviços**. Logo, em alguns momentos, três cadeiras do Conselho Gestor da APA com direito a voto ficaram em posse de entidades que potencialmente guardavam interesses e objetivos em comum, contando inclusive com a presença dos mesmos indivíduos em suas diretorias⁴⁴. Entretanto, tirando o padrão de votação, que sempre acompanhava o Poder Público, essas entidades não demonstravam sinal algum de articulação em defesa de causas próprias.

Por último, a cadeira da **Associação de Produtores Rurais** foi ocupada pelo EPARREH⁴⁵. A entidade foi criada em 2004 com o objetivo de incentivar a adoção de práticas ecológicas em diversos setores, como, por exemplo, na construção de residências, na geração de energia elétrica, mas principalmente nas questões envolvendo práticas agrícolas. De acordo com as entrevistas realizadas, durante a formação do primeiro plenário do Conselho, encontrar uma entidade disposta a representar esse segmento foi uma tarefa difícil. A falta de motivação talvez seja um dos fatores que expliquem a baixa participação do representante da EPARREH, que pouco interferia nas reuniões, seja nos momentos de debate ou votação, optando pela abstenção em alguns casos. Outro fator explicativo para a baixa participação pode ser o repasse de recursos financeiros⁴⁶ que a entidade recebia da Prefeitura de Embu. Dessa forma, apesar da EPARREH adotar um discurso mais similar ao da SEAE e das Associações de Moradores, a entidade buscava não se indispor com o Poder Público, uma de suas fontes de financiamento. Como consequência, em diversos momentos a entidade ausentava-se ou abstinha-se de participar de debates importantes e dos processos decisórios.

O intuito desta seção foi fornecer algumas informações e características acerca das entidades e respectivos representantes que formaram o primeiro Conselho Gestor da APA

⁴³ ACISE é composta por um presidente, três vice-presidentes, secretários, tesoureiros, conselheiros consultivos e fiscais, além de uma diretoria executiva. Informações sobre a entidade estão disponíveis em: <http://www.embu.com.br>. Acesso em: 20 nov, 2012.

⁴⁴ Informação sobre a composição do COMAM no período indicado pode ser consultada em: http://www.embu.sp.gov.br/e-gov/public/arquivos/2011/12/comam_membros.pdf. Acesso em: 20 nov, 2012.

⁴⁵ Informações sobre o EPARREH estão disponíveis em: http://www.eparreh.net/pagina_principal.html. Acesso em: 20 nov, 2012.

⁴⁶ Alguns projetos da EPARREH também eram financiados pela Sociedade Ecológica Amigos de Embu.

Embu-Verde, entre os anos de 2009 e 2011, facilitando o desenvolvimento e leitura das análises subsequentes. As entidades podem ser divididas, de acordo com a atuação nos momentos de debate e votação, ao longo desse período, em quatro grupos⁴⁷.

O **primeiro grupo** era formado pelos representantes do Poder Público Municipal. Tais representantes provavelmente possuíam interesses e valores diferentes, decorrentes da formação cultural de cada indivíduo e do domínio político distinto no qual suas secretarias se estabeleceram. Entretanto, esses conselheiros representam a administração pública, que tem na figura do Prefeito a fonte central para o estabelecimento de diretrizes de atuação. Logo, apesar da existência de possíveis divergências, os conselheiros do Poder Público Municipal apoiam-se totalmente dentro do Conselho, ou seja, eles não questionam seus pares e votam em bloco.

O **segundo grupo** também pode ser facilmente identificado, pois sua atuação também ocorria constantemente em bloco. Ele era formado pelas três Associações de Moradores; pelas ONGs ACORDE, SEAE e ABAC; pela Associação Empresarial ACEER e pela SABIÁ, que ocupava a cadeira do segmento Associação de Fomento ao Desenvolvimento Sustentável, mas tinha características de Associação de Moradores. Apesar de divergências em questões pontuais sobre adoção de procedimentos e a gestão interna do Conselho ou durante a análise de um pedido de licença, as entidades sempre se uniam para defender uma mesma proposta de planejamento território para a APA ou rechaçar uma proposta defendida pelo Poder Público. Diversos exemplos comprovam a atuação em bloco dessas entidades, como a elaboração e assinatura de documentos que denunciavam as ações do Poder Público e eram enviados ao Ministério Público e o abandono em conjunto do plenário, como forma de protesto⁴⁸, durante a 25ª Reunião Ordinária, que talvez seja o exemplo mais simbólico da aliança dessas entidades.

Já o **terceiro grupo** era composto pelas entidades cuja participação não entrava em choque direto com os outros dois grupos, apesar de apoiarem de forma constante um dos dois. O grupo do Poder Público era apoiado pelo IES e SINDIPEDRAS, além da ACISE, sempre que a entidade tinha a oportunidade de ocupar a titularidade de seu segmento. O representante da SABESP também sempre se posicionava ao lado do Poder Público, mas diferentemente

⁴⁷ Nos Capítulos Três e Quatro serão fornecidas mais informações sobre a atuação das entidades que irão justificar e esclarecer a proposta de divisão nos grupos apresentados.

⁴⁸ Os eventos mencionados serão apresentados de forma mais aprofundada no Capítulo Três.

dos representantes das outras três entidades, a participação dele nos debates era praticamente nula, só se apresentando nos momentos de votação. Como já dito, a participação da EPARREH era tímida, mas favorável ao grupo liderado pela Associação de Moradores.

Por último, o **quarto grupo** era formado pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente e pela Polícia Militar Ambiental, duas entidades da Administração Pública Estadual, além da Guarda Civil Municipal de Embu. A característica em comum que permite reunir essas entidades em um mesmo grupo é a baixíssima frequência de comparecimento às reuniões, sendo que as faltas não eram justificadas. Tal comportamento sinaliza o baixo nível de comprometimento em relação ao Conselho Gestor e impossibilita maiores especulações sobre os interesses dessas entidades.

A caracterização dos dois grupos compostos por entidades da sociedade civil, Grupo Dois e Três, pode ser enriquecida quando comparada com as diferenças conceituais que existem entre os termos **Grupos de Interesse** e **Grupos de Pressão**. O primeiro termo, grupo de interesse, é utilizado para identificar um conjunto de organizações ou indivíduos que se agregam e articulam para defender interesses em comum quando necessário. Já os grupos de pressão caracterizam-se pela ação, já que eles devem estar necessariamente engajados em atividades de defesa ou promoção de seus interesses (THOMAS, 2006). Como afirma Meyer-Pflug (2009), a diferença entre os dois grupos pode ser transitória, ou seja, um grupo de pressão é um grupo de interesse que está atuando ativa e politicamente em defesa de suas ideias e valores. Sendo que o grupo de pressão pode voltar a ser um grupo de interesse após seus objetivos serem alcançados.

A partir dos conceitos expostos, é possível afirmar que o grupo de entidades da sociedade civil que se articulou com as Associações de Moradores atuava como um grupo de pressão na maior parte do tempo. Já os demais grupos da sociedade civil não atuavam dentro do Conselho Gestor de forma tão ativa, o que os aproximam dos grupos de interesse. A participação menos incisiva das entidades do segundo grupo pode sinalizar que questões de seus interesses não estavam em jogo durante o período. Esse tipo de participação também pode ser um indicativo de que o Conselho Gestor da APA não era identificado por essas entidades como uma arena decisiva na formulação de políticas públicas para a região. Neste caso, as mesmas entidades poderiam estar atuando como grupos de pressão em outras arenas.

Após a apresentação dos principais atores políticos envolvidos, o capítulo seguinte descreve quatro dos momentos mais importantes e, consequentemente, conflituosos do

primeiro Conselho Gestor, destacando alguns momentos fundamentais do ciclo de uma política pública, como, por exemplo: introdução de uma questão na agenda institucional, obtenção de informações, elaboração de soluções, tomada de decisão e implementação das mesmas. Para tanto, o capítulo é iniciado com a descrição de dois **Mecanismos de Dissimulação** muito utilizados pelos conselheiros para incluir suas propostas e interesses na agenda de discussão e, conseqüentemente, encaminhá-las para a agenda de tomada de decisão ou para obstruir o desenvolvimento e aprovação de propostas que afetassem seus interesses. Após essa primeira etapa, quatro momentos decisórios relativos a propostas de ordenação territorial serão apresentados. Essas propostas deflagravam a mobilização de grupos favoráveis e contrários, cuja atuação e interação jogam luz sobre elementos fundamentais que irão condicionar o grau de efetividade que o Conselho de Políticas Públicas pode alcançar.

Sob o prisma da efetividade da atuação do Conselho Gestor da APA Embu-Verde, apresenta-se no próximo capítulo uma série de informações sobre a qualidade e igualdade de oportunidades que os conselheiros encontraram para participar, que envolve, por sua vez, questões quanto a capacitação técnica e a disponibilização de informações sobre os temas debatidos. Além disso, a qualidade da participação também pode ser influenciada pela existência ou não de um ambiente livre de constrangimentos, condição que parcialmente decorre do modo como o Presidente do Conselho exerce suas atribuições como coordenador das reuniões, já que ele pode, por exemplo, ceder ou cortar a palavra dos conselheiros, resolver questões de ordem, aprovar a execução das deliberações do plenário e acatar notas de repúdio e protesto⁴⁹. Outro elemento que interfere na efetividade de Conselhos Gestores é a força vinculativa de suas decisões, ou seja, a capacidade de promover a concretização das decisões acordadas pelos conselheiros, que depende, entre outras coisas, das regras institucionais, da capacidade técnica e financeira da administração pública, além da disposição política do Poder Executivo em partilhar as competências decisórias com a sociedade civil organizada.

⁴⁹ Como se pode observar, os dispositivos legais já impõem uma série de constrangimentos à atuação dos participantes no Conselho Gestor. Tais constrangimentos já são parcialmente reconhecidos e podem ser parcialmente previstos pelos participantes. Eles sabem, por exemplo, que assuntos fora da pauta da discussão, que é aprovada no começo de cada reunião, não serão discutidos. Entretanto, o Presidente do Conselho Gestor pode utilizar de suas atribuições exclusivas para gerar, de acordo com as suas preferências e os seus interesses, constrangimentos pontuais e direcionados para um determinado conselheiro ou grupo de conselheiros. Enquanto os constrangimentos estabelecidos juridicamente podem ser considerados intrínsecos ao processo e vão afetar todos os participantes igualmente, os constrangimentos criados pelo Presidente são mais imprevisíveis e podem impactar diferentemente cada um dos conselheiros, facilitando ou criando barreiras para prejudicar a participação.

3 ANALISANDO O PROCESSO POLÍTICO: MOMENTOS DE CONSENSO, COOPERAÇÃO E CONFLITO

Dentro do Conselho Gestor da APA, os processos políticos que envolvem a elaboração de ações, planos e políticas se desenvolveram, total ou parcialmente, através de três momentos distintos e denominados como: consenso, cooperação e conflito.

O processo político desdobra-se através da perspectiva do **Consenso** quando o interesse dos conselheiros apresentava muitos pontos em comum ou quando as propostas de um determinado grupo de conselheiros não afeta negativamente os demais. Processos consensuais geralmente ocorrem de forma harmoniosa do começo ao fim, sem que ocorra praticamente a contestação ou embate de argumentos.

Sob a perspectiva da **Cooperação**, enquadram-se aqueles casos em que mesmo defendendo interesses e visões diferentes, os conselheiros buscam definir e alcançar objetivos em comum. Apesar dos grupos de conselheiros contestarem e questionarem as propostas em jogo, o espaço para que a negociação se desenvolva é mantido aberto e geralmente produz resultados que são aceitáveis pela maioria dos conselheiros.

Já nos momento de **Conflito**, existe pouco espaço para diálogo e negociação, as diversas alianças formadas pelos conselheiros buscam desvalorizar o discurso dos oponentes e geralmente recorrem a dispositivos e instrumentos legais nos momentos mais críticos. Entidades da sociedade civil podem, por exemplo, entrar com uma ação civil pública ou uma ação popular contra o Poder Executivo, que através da Secretaria de Meio Ambiente, é responsável por zelar pelo funcionamento do Conselho Gestor. Por outro lado, entidades do Poder Público podem aumentar as barreiras burocráticas, cobrando mais rigidamente os procedimentos existentes, por exemplo, para a requisição de documentos junto às secretarias municipais e para a alteração da pauta das reuniões ou exigindo que as entidades da sociedade civil apresentem mais frequentemente comprovantes de que se reúnem com seus representados.

Enquanto a trajetória de algumas questões pode se desenvolver inteiramente dentro de uma das três fases, outras questões acabam por atravessar mais de uma fase, conforme ela avança nas etapas que compõem o ciclo de uma política. A maioria dos momentos marcados pela eclosão de conflitos no Conselho Gestor da APA Embu-Verde coincide com a fase final

do desenvolvimento das questões, ou seja, o momento decisório. Dois condicionantes podem ser identificados como promotores de tal dinâmica. Primeiramente, as propostas envolvendo a ordenação territorial e projetos socioeconômicos para a região da APA só eram apresentadas pelo Poder Público ao Conselho Gestor quando já estavam finalizadas. Dessa forma, com pouco espaço para contribuição e alteração dos projetos, a única atribuição do Conselho era aprová-los através de votação, situação geradora de conflitos. Em segundo lugar, a probabilidade de o Poder Público aprovar suas propostas quando encaminhadas para votação é extremamente alta. Dessa forma, para as entidades da sociedade civil contrárias, o mecanismo de votação é uma sentença de derrota, principalmente porque questões dessa natureza, que envolvem o zoneamento do uso e ocupação do solo, fazem parte de um jogo com apenas uma rodada, usando uma expressão utilizada por Ostrom (2005). Quando as questões discutidas fazem parte de um jogo com mais de uma rodada, os participantes podem abrir mão de defender parte de seus interesses com o intuito de conquistar mais benefícios ou não se prejudicar em uma rodada futura. Questões sobre aplicação de sanções a indivíduos transgressores, aprovação de licenças ou estabelecimento de exigências para aprovação futura, repasse de recursos financeiros e informações podem ser consideradas exemplos de questões que envolvem mais de uma rodada e que foram discutidas no Conselho da APA. Entretanto, quando a questão é decidida em apenas uma rodada, a disposição para iniciar um conflito aberto é maior, pois os grupos não terão uma chance futura de remediar a situação.

Durante as fases que antecedem o processo decisório, é muito comum que ocorra cooperação entre os conselheiros da sociedade civil e Poder Público de modo geral. A prévia interação que ocorre nos casos que serão resolvidos de forma conflituosa guardam características em comum com o segundo degrau de participação mais baixo apresentado por Arnstei (2002 [1969]), o Nível da Terapia. Para a autora, o degrau terapia deve ser considerado como um momento de não-participação, pois a participação permitida não acarreta mudanças significativas. Nesses casos, as autoridades que possuem responsabilidade e competência para presidir ou coordenar as reuniões do Conselho, além da capacidade para fornecer informações técnicas sobre o projeto discutido e sobre os aspectos legais de sua aprovação e execução, utilizam de mecanismos e artifícios que promovem discussões ou atividades inócuas. O termo **Mecanismos de Dissimulação** será utilizado no restante do texto para se referir ao uso desses subterfúgios.

3.1 MECANISMOS DE DISSIMULAÇÃO

Grande parte dos assuntos, ações ou projetos priorizados pelas entidades da sociedade civil que se articulavam ao redor das Associações de Moradores estava relacionada ao uso e ocupação do solo da APA. Em praticamente todos os momentos que tais questões foram discutidas, as propostas dessas entidades foram de encontro aos interesses e projetos das autoridades públicas⁵⁰.

Dos quatro casos descritos a seguir, três apresentaram a mesma dinâmica. Os representantes do Poder Público praticamente nunca impediram ou se opuseram às demandas ou propostas apresentadas pelos membros da sociedade civil. Ao invés disso, as autoridades públicas propuseram uma série de atividades e procedimentos a serem realizados sob a justificativa de que as propostas precisariam ser aprofundadas e qualificadas. Entretanto, a exigência de mais estudos não era acompanhada de um suporte técnico-legal por parte dos representantes do Poder Público. Dessa forma, o avanço das propostas apresentadas era retardado até o ponto no qual o assunto perdia força, seja porque o Poder Público apresentava uma proposta alternativa ou porque as entidades da sociedade civil acabavam desistindo ou mudando de estratégia devido ao esforço exigido ou à falta de recursos.

Além do debate sobre o planejamento territorial da APA, outros dois conjuntos de questões extremamente recorrentes dentro do Conselho Gestor ilustram o uso desses Mecanismos de Dissimulação: 1) Repasse de recursos financeiros e 2) Extensão do poder deliberativo. O desenvolvimento dessas questões dentro do Conselho será apresentado e discutido a seguir.

3.1.1 MECANISMOS DE OBSTRUÇÃO: POSTERGANDO A TOMADA DE DECISÃO

O repasse oficial e fixo de recursos financeiros, assim como a obtenção de fontes alternativas temporárias, ocuparam parte significativa das pautas do Conselho Gestor. Tais

⁵⁰ Como será demonstrado até o final do presente capítulo, as propostas dos representantes da sociedade civil, para as questões de uso e ocupação do solo, nunca foram aprovadas ou, até mesmo, levadas em consideração na elaboração dos programas ou políticas municipais.

temas geraram 15%⁵¹ dos debates detectados nas reuniões ordinárias e extraordinárias do primeiro mandato. Cientes da improbabilidade do Conselho iniciar suas atividades de forma adequada, com todos os recursos materiais e financeiros necessários, os conselheiros apresentaram, ao longo das dez primeiras reuniões, propostas de possíveis fontes alternativas de financiamento. Destaca-se entre as propostas discutidas: envio de projetos para programas institucionais de apoio, como o Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO) e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI); requisição junto ao COMAM para o repasse das multas ambientais cobradas por infrações cometidas dentro da APA Embu-Verde; auxílio das entidades privadas de interesse econômico que contavam com representantes dentro do Conselho, como o IES, a ACEER e o SINDIPEDRAS; participação ativa dos conselheiros no processo elaboração do Plano Plurianual do Município, com o objetivo de aumentar a verba reservada para as questões ambientais, que estava ao redor de 0,5% do orçamento municipal.

Diante da pressão feita por parte da sociedade civil, os representantes do Poder Público afirmavam que o não repasse de verbas se devia aos entraves burocráticos e às limitações orçamentárias da própria Administração Pública, cuja resolução seria questão de tempo. A pressão aumentava gradativamente conforme o Conselho se mobilizava para viabilizar a elaboração do Plano de Manejo, mas encontrava na questão financeira uma barreira. Na 11ª Reunião Ordinária, em maio de 2010, o Conselho esbarrou novamente na questão financeira e decidiu formar uma comissão para tratar com o então Prefeito a resolução do problema. O resultado dessa reunião representa um Mecanismo de Dissimulação muito utilizado pelas autoridades públicas, que consiste em postergar as decisões e requisitar mais procedimentos. De acordo com Presidente do Conselho, o Prefeito havia concordado em negociar com a Câmara dos Deputados a liberação de 150 mil reais, mas requisitou, como contrapartida, a elaboração de um orçamento detalhado sobre as necessidades do Conselho Gestor⁵², atividade que tomaria tempo dos conselheiros e não teria um retorno garantido. A proposta foi retomada na 14ª Reunião Ordinária, quando o plenário decidiu que cada Grupo de Trabalho e Câmara Técnica elaboraria o próprio orçamento, ficando sob responsabilidade da Câmara Técnica de Orçamento a integração de todos eles. Na 19ª Reunião Ordinária, primeira reunião do ano de 2011, oito meses após a primeira proposta de levantamento das demandas financeiras, os conselheiros receberam a informação de que não existia verba

⁵¹ O levantamento dos temas debatidos está compilado no Gráfico Oito, apresentado na página 131.

⁵² Comentário consta na ata da 12ª Reunião Ordinária, junho de 2010, entre as linhas 60 e 79.

reservada ao Conselho Gestor no ano anterior e que não seria possível promover um remanejamento financeiro, mas que 150 mil reais estariam disponíveis para a gestão do ano de 2011. Como se pode observar, ao longo de oito meses cobrou-se a realização de atividades por parte dos conselheiros, cuja finalização não promoveria os resultados prometidos, já que não existia orçamento disponível desde o começo. Para enfatizar a utilização desses artifícios, denominados de **Mecanismos de Obstrução**, que além de dificultar o avanço dos trabalhos também age como um fator desmotivador⁵³, na 4ª Reunião Ordinária do segundo mandato do Conselho Gestor, que ocorreu em novembro de 2012, após representantes da Câmara Técnica de Projetos, Obras e Regularização Fundiária (CT-PORF) reclamarem das más condições de trabalho infringidas pela falta de recursos materiais e financeiros, o encaminhamento proposto foi relacionar todos os recursos financeiros e materiais que os membros da CT-PORF precisariam para trabalhar no próximo ano, em 2013. Como se pode constatar, ao longo de dois anos, os representantes do Poder Público exigiram do Conselho a realização de atividades que aumentavam a carga de trabalho e não solucionam os problemas identificados.

3.1.2 MECANISMOS DE DESINFORMAÇÃO: MINANDO O PODER DELIBERATIVO

Outro tema bastante presente nas pautas de discussão era a distinção entre o poder deliberativo e as atribuições puramente consultivas do Conselho Gestor. A extensão do poder deliberativo passou a ser questionada, por parte das entidades da sociedade civil, conforme as decisões e requisições acordadas no plenário eram ignoradas, em episódios recorrentes, pelas demais arenas municipais de gestão e decisão. Entretanto, a falta de informação e de suporte técnico-legal se constituía como elemento predecessor da fragilização da capacidade do Conselho Gestor em deliberar.

Barreiras deliberativas que impedem a implementação de decisões, ou seja, que tornam pouco vinculativo as decisões dos conselheiros, poderiam ser interpretadas como sinais explícitos do baixo reconhecimento e respaldo político do Conselho por parte do arranjo institucional tradicional do município. Por outro lado, caso as obstruções ocorressem durante o processo deliberativo e não em sua etapa final, quando iria necessariamente incidir sobre o resultado de uma deliberação, os efeitos da barreira deliberativa se desencadeariam de

⁵³ A repetição dessas ocorrências acaba minando a confiança e aumentando o desgaste entre representantes da sociedade civil e do Poder Público.

forma mais sutil e tênue, evitando confrontos abertos entre o Poder Público e os grupos prejudicados da sociedade civil. No segundo caso, as justificativas para a existência de barreiras deliberativas poderiam ser atribuídas a existência de empecilhos administrativos, burocráticos, técnicos ou legais, enquanto no primeiro caso, a indisposição política em aceitar a nova arena de gestão e decisão seria mais notória.

Diante da falta de verba que possibilitaria ações mais proativas do Conselho, baseadas no planejamento de médio e longo prazo, a CT-PORF se apresentava como a mais importante ferramenta de intervenção e controle dos conselheiros sobre as atividades do Estado, ou seja, das outras organizações municipais. É importante ressaltar que, de acordo com a Lei Municipal nº 108/2008, o Conselho tem a atribuição de decidir, com base nos estudos e relatórios do CT-PORF, quanto à aprovação dos planos, programas e projetos a serem instalados na região, com destaque para as atividades potencialmente poluidoras, que além da licença ambiental, devem obrigatoriamente acolher todas as exigências e orientações determinadas pelo Conselho Gestor como pré-requisito para obter a licença de construção.

Seguindo as atribuições estabelecidas pelos dispositivos legais, os conselheiros se organizaram para analisar os pedidos e elaborar pareceres sobre atividades que seriam instaladas na APA, aprovando-os ou não. Entretanto, a falta de informações técnicas sobre as atividades e projetos ou, até mesmo, sobre a existência deles, acabou se transformando em ponto de pauta frequente das reuniões⁵⁴. Nos episódios de cobrança por resolução, a interação entre as entidades da sociedade civil que apoiavam as Associações de Moradores e os representantes do Poder Público se alternava entre a cooperação, quando essas entidades reconheciam as dificuldades burocráticas envolvidas na criação de canais de comunicação entre as instituições, e o conflito, quando as entidades desconfiavam que o Poder Público não repassava documentos e informações com o intuito de manter o poder decisório centralizado. Na tentativa de acelerar a resolução do problema, representantes da Associação de Moradores ameaçavam acionar o Ministério Público e denunciar a Municipalidade por desrespeitar as atribuições legais do Conselho. Frente as constantes cobranças, o Presidente do Conselho geralmente apontava causas diferentes para os problemas com o repasse.

Primeiramente, os problemas alegados para o não repasse parcial ou total eram basicamente de ordens técnica e administrativa. Afirmava-se que as secretarias municipais

⁵⁴ A dificuldade em acessar documentos, relatórios e pedidos de licenças em tramitação nas secretarias municipais foi apontada bem precocemente, já na 5ª Reunião Ordinária, pelos membros da CT-PORF como um empecilho para que a Câmara Técnica cumprisse com seus afazeres.

ainda não haviam criado procedimentos que permitissem a troca de informações e documentos com o Conselho Gestor. Essa questão foi levantada pela primeira vez na 5ª Reunião Ordinária, em novembro de 2009, e continuou sendo discutida nas seis reuniões seguintes, sem que uma solução fosse encontrada. Os representantes do Poder Público ficaram responsáveis por negociar e facilitar o repasse dos documentos em suas secretarias, mas não houve resultado positivo. Na 8ª Reunião Ordinária, o Presidente do Conselho apresentou uma nova justificativa para os problemas. De acordo com o Presidente, o Prefeito não havia autorizado até aquele momento o repasse dos pedidos de licença que tramitavam nas secretarias municipais. Ainda na mesma reunião, o presidente sugeriu que os conselheiros elaborassem uma “linha de corte” indicando quais eram as atividades consideradas potencialmente poluidoras. Com a linha de corte pronta, a SMA comprometer-se-ia a enviar todos os pedidos de licença para as atividades incluídas nela. Pode-se deduzir a partir dos discursos e situações citadas certa contradição entre os motivos alegados para os problemas. Observa-se que, por um lado, a não adaptação das secretarias municipais para atender com mais agilidade os pedidos do Conselho trazem à tona um fator técnico-administrativo, que demanda um aperfeiçoamento do desenho institucional para a melhor articulação das diferentes arenas de gestão e decisão. Por outro lado, quando o motivo alegado é o veto do Prefeito, o fator preponderante reveste-se de natureza política. A exigência da elaboração da linha de corte também se caracteriza como um fator essencialmente político, já que não existe nos documentos legais qualquer dispositivo que limite as atribuições de ação do Conselho Gestor a uma determinada espécie de empreendimentos ou atividades⁵⁵. Como se observa, a natureza diferente dos problemas demanda a elaboração de soluções diferentes. Entretanto, a desinformação, que é considerado aqui um Mecanismo de Dissimulação, dificulta o processo de interpretação, definição e resolução dos problemas.

Em muitos casos, os **Mecanismos de Desinformação** agem simultaneamente com o os **Mecanismos de Obstrução** e postergam de forma indefinida os debates e negociações, impedindo que qualquer resultado concreto seja alcançado. Sem compreender claramente os elementos que compõem o problema, os conselheiros encontram ainda mais dificuldade em elaborar propostas e ações para enfrentá-los. Sem informações, as propostas elaboradas podem ser insuficientes ou, até mesmo, completamente inapropriadas. No caso dos recursos financeiros, citado anteriormente, a estratégia de elaborar um orçamento detalhado que

⁵⁵ Entretanto, o único artigo que deixa claro o poder deliberativo e de veto do Conselho Gestor é o que trata das atividades potencialmente poluidoras, cujo pré-requisito para instalação é atender obrigatoriamente todas as exigências dos conselheiros.

serviria de base para viabilização do repasse de recursos via secretarias municipais se mostrou inapropriada. Uma estratégia que se concentrasse na identificação de fontes alternativas de financiamento, junto às entidades empresariais ou aos programas governamentais de outros entes federativos, poderia ter trazido melhores resultados. Como é possível observar, Mecanismos de Desinformação, que consistem em fornecer informações, parcial ou completamente, erradas ou simplesmente não informar, afetam significativamente os resultados e a eficácia das experiências de gestão participativa, desviando a atenção dos conselheiros dos problemas reais.

Retomando a questão do poder deliberativo, a extensão desse poder é um indicativo da predisposição e comprometimento do Poder Público em aceitar a participação social em determinadas esferas da gestão dos interesses públicos, evitando o que Arnstei (2002 [1969]) denomina de ritual vazio da participação, ou seja, aquela participação que ocorre sem compartilhamento de poder. Nesse caso, a participação seria um processo de resultados pouco significativo, que apenas cumpriria com formalidades.

No caso do Conselho Gestor analisado, questionamentos sobre os limites da atuação e do poder deliberativo eram pontos constantes na pauta das reuniões. Conselheiros da sociedade civil afirmavam que o Conselho não estava atuando como uma instância propositiva de ações, mas apenas como um fórum de discussões. Diante dessas cobranças, na 8ª Reunião Ordinária, em fevereiro de 2010, o Presidente do Conselho afirmou que uma revisão da legislação ambiental do município de Embu estava sendo planejada. O objetivo era corrigir eventuais contradições e sobreposições de competências entre as diversas instâncias de gestão, um dos fatores que causaria a falta de cooperação institucional. O argumento do Presidente foi prontamente contestado pelo Vice-Presidente, representante do segmento Associação de Moradores, que enfatizou que todas as competências e objetivos do Conselho já estavam descritos detalhadamente na lei de criação da APA e que a contínua falta de respaldo e suporte do Poder Público poderia ser questionada junto ao Ministério Público⁵⁶. Como encaminhamento para superar o impasse, o plenário decidiu que a lei de criação da APA deveria ser analisada novamente e que uma comissão para tratar sobre o tema com o Prefeito seria criada. Seis meses depois, durante a 14ª Reunião Ordinária, o problema do poder deliberativo voltou à tona e, em plenário, decidiu-se convidar o Prefeito para discutir o suporte legal e financeiro requisitado. Na 17ª Reunião Ordinária, um representante da

⁵⁶ Debate consta na ata da 8ª Reunião Ordinária, entre as linhas 80 e 111.

Associação de Moradores sugeriu que um determinado advogado, especializado no funcionamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação e na implantação dos Conselhos Gestores, fosse convidado para ministrar uma palestra. O Presidente do Conselho concordou com a proposta, mas sugeriu que outro profissional também fosse convidado com o intuito de estabelecer um debate com visões diferentes sobre o assunto.

Como se pode observar, durante um período de dez meses, a questão do poder deliberativo e vinculante do Conselho Gestor fez parte da agenda de discussão, mas nunca foi incluída na agenda de decisão. Por um lado, a falta de informações e, por outro, o fornecimento de informações contraditórias prejudicava a interpretação dos conselheiros, principalmente dos representantes da sociedade civil, quanto ao contexto político-institucional de Embu das Artes naquele momento. Essa situação dificultava ou, até mesmo, impedia, que os próprios conselheiros elaborassem formas de costurar as lacunas e superar os entraves existentes no arranjo institucional do município.

3.2 DINÂMICAS E CONFLITOS NO CONSELHO GESTOR: APRESENTANDO QUATRO CASOS

Na presente seção serão descritos e analisados quatro dos casos cujas resoluções ocorreram de forma mais conflituosa. Para justificar a escolha dos casos é necessário retomar alguns pontos já mencionados.

Como já foi dito, momentos de conflito ajudam a traçar o desenvolvimento das atividades e questões, identificando as barreiras ou os problemas que elas encontram ao longo das fases que compõem o ciclo de políticas públicas. No caso do Conselho da APA, as questões mais sensíveis e polarizadas, com relação aos interesses das entidades, tratavam predominantemente do zoneamento territorial, ou seja, das propostas quanto ao uso e ocupação do solo. Por se tratar, majoritariamente, de jogos de uma só rodada, com baixa possibilidade de remediação futura, os conselheiros ficavam mais inclinados a fixar posição em suas trincheiras de interesse, defendendo-as e abrindo pouco espaço para diálogo com os grupos de interesse contrários, apesar de a cooperação pautar, em alguns casos, as atividades que antecedem o processo decisório.

Quatro projetos de ocupação do solo compõem a seção atual – Parque Cooperativa Agrícola de Cotia; Aterro no Bairro Capuava; Projeto Pólo de Turismo, Cultura, Lazer e Esporte; Corredor Empresarial. Deve-se ressaltar que a questão da elaboração do Plano de Manejo permeia todas essas discussões, pois se trata de um instrumento básico para disciplinar, controlar e planejar a ocupação e o uso do território da APA Embu-Verde, que fortaleceria a atuação dos conselheiros nas dimensões operacional e legal. Como o último caso, o Corredor Empresarial, coincide com o período de reeleição dos representantes do Conselho Gestor da APA, algumas informações sobre o processo de eleição, sobre as novas entidades eleitas e sobre a dinâmica do Conselho estabelecida após a posse dos novos conselheiros serão apresentadas conjuntamente nesta seção.

3.2.1 COOPERATIVA AGRÍCOLA DE COTIA: ENTRE A AGENDA DE DISCUSSÃO E DECISÃO

Durante as décadas de 1920 e 1980, na divisa entre os municípios de Embu das Artes e Cotia, funcionou a Cooperativa Agrícola de Cotia (CAC), uma das maiores do Brasil. Com a falência da Cooperativa, o terreno foi adquirido pela Agroquímica Fortaleza, que produzia micronutrientes destinados aos fabricantes de fertilizantes. Assim que a empresa de fertilizantes deixou de produzir no local, ele foi leilado e arrematado pelo Banco do Brasil, que o revendeu posteriormente para a Construtora São José⁵⁷, atual dona das parcelas do terreno localizadas em Embu e na cidade de Cotia.

Essa era a situação do terreno quando os conselheiros debateram pela primeira vez, durante a 16ª Reunião Ordinária, outubro de 2010, possíveis projetos e usos futuros para esse local. Nessa ocasião, o Vice-presidente do Conselho defendeu a proposta de transformar a área do CAC em um Parque Municipal, através de um programa de apoio do Instituto Florestal que, segundo o conselheiro, oferecia auxílio técnico e financeiro aos municípios que desejassem criar parques ou unidades de conservação. O plenário concordou e aprovou em consenso o envio de um ofício ao prefeito informando do posicionamento do Conselho Gestor quanto ao território da CAC. A resposta ao ofício foi informada na 17ª Reunião Ordinária: de

⁵⁷ Informações adicionais sobre o antigo terreno da Cooperativa Agrícola de Cotia podem ser acessados em: http://www.camara.sp.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1109:danos-ambientais-investiga-denuncia-de-contaminacao-do-solo-no-jaguare&catid=35:cpis&Itemid=92. Acesso em: 20 nov, 2012.

acordo com o Subsecretário de Desenvolvimento Urbano, o Prefeito havia concordado com a criação do parque, mas enfatizava a falta de recursos financeiros para executar a tarefa.

Destaca-se desse episódio duas características de parte dos conselheiros da sociedade civil. Primeiramente, diante da falta de repasse oficial de recursos financeiros, materiais e técnicos para o funcionamento do Conselho, parte dos conselheiros acionavam rapidamente outras vias institucionais – como é o caso do Instituto Florestal e da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, como será comentado adiante – para obtenção de suporte técnico ou financeiro e repasse de informações. O caráter pró-ativo e construtivo desses conselheiros demonstra que o Conselho Gestor não se consolidou como o único canal de ação e comunicação com o Poder Público. Um segundo aspecto a se destacar é que a participação desses conselheiros se distancia de experiências relatadas por alguns pesquisadores, que observaram em alguns Conselhos de Políticas Públicas uma atuação, por parte da sociedade civil, baseada predominantemente na denúncia e cobrança por soluções.

O terreno da CAC voltou a ser tema de discussão na 19ª Reunião Ordinária. Essa reunião é emblemática, pois contou pela primeira vez com a presença do então Prefeito Francisco Brito, já demandada em outras ocasiões pelos conselheiros da sociedade civil. De acordo com o prefeito, o município não teria recursos financeiros para comprar a parte do terreno que está em Embu, mas que a Prefeitura apoiaria a construção do parque caso o Instituto Florestal comprasse o terreno e o Governo do Estado de São Paulo auxiliasse na manutenção. Esse episódio reflete uma característica marcante da interação entre Poder Público e sociedade civil organizada dentro do Conselho. Questões que colocam em choque interesses do governo e de segmentos da sociedade civil nunca são bloqueadas pelos representantes do Poder Público em suas fases iniciais. Muito pelo contrário, eles permitem que os conselheiros desenvolvam os projetos que foram propostos, mas oferecem respostas e informações vagas sobre o interesse ou apoio que será oferecido pelas autoridades públicas.

Nos casos que envolviam o debate de projetos quanto à ordenação territorial da APA, as propostas apresentadas e defendidas por segmentos da sociedade civil poderiam se desdobrar no mínimo em três formas diferentes. No **primeiro caso**, as propostas de projetos desapareciam gradualmente das pautas formais e dos debates. Em alguns momentos, cientes das dificuldades que seriam encontradas e da falta de apoio por parte dos representantes do Poder Público, os conselheiros buscavam caminhos externos para desenvolver seus projetos, através de suas próprias entidades. Em outros momentos, ainda diante das mesmas

dificuldades, os conselheiros priorizavam um novo projeto, que apresentasse maior probabilidade de ser apoiado pelo Poder Público, ou simplesmente desistiam dele. Em um **segundo caso**, os projetos da sociedade civil eram enfraquecidos pelas contrapropostas apresentadas pelas autoridades públicas, situação que também levava ao desaparecimento gradual da proposta inicial. Por fim, no **terceiro caso**, as propostas da sociedade civil e do Poder Público entravam em conflito. De acordo com o Regimento Interno, acordado por todos os conselheiros, as divergências deveriam ser resolvidas através do consenso, restringindo o uso do mecanismo de votação nominal como última opção. Todo impasse levado à votação terminou com a vitória da proposta do Poder Público, o que geralmente ocasionava o desaparecimento súbito da proposta alternativa.

O caso do terreno da Cooperativa Agrícola de Cotia se encaixa no primeiro exemplo. O assunto foi sumindo gradualmente da pauta conforme o Poder Público deixava sob a responsabilidade da sociedade civil a viabilização do projeto. Entretanto, parte das entidades da sociedade civil, cujos representantes faziam parte do Conselho, continuaram a mobilização em prol da preservação da área através da abertura de um Parque Ecológico e organizaram no início de 2011⁵⁸ um ciclo de palestras para divulgar e defender o projeto.

Em outubro de 2011, o Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo (CONDEPHAAT) abriu um processo de estudo para o tombamento⁵⁹ das várias formas de vegetação silvestres nativas contidas na antiga sede rural da CAC. Dessa forma, as Prefeituras de Embu das Artes e Cotia devem assegurar a preservação da área até o fim dos estudos e a decisão final, ficando vedada qualquer intervenção que cause a descaracterização da área. A decisão do CONDEPHAAT também paralisou o processo de leilão de parte dos lotes do terreno do CAC, área de grande interesse para a implantação de condomínios residenciais e edifícios comerciais, segundo os conselheiros.

⁵⁸ Convite disponibilizado no site da ONG SEAE para a palestra organizada pelas ONGs ACORDE e IBIOCA em defesa do projeto que transformaria a área do CAC em parque pode ser acessado em: <http://www.seaembu.org/noticia.php?id=186>. Acesso em: 20 nov, 2012.

⁵⁹ O pedido de tombamento da área havia sido protocolado no ano de 2002 pela ONG AME - Fundação Mundial de Ecologia. Mais informações sobre o processo de tombamento estão disponíveis em: http://www.portalviva.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7671:condephaat-pede-tombamento-da-area-da-cac-cooperativa-agricola-de-cotia&catid=78:conama&Itemid=23. Acesso em: 20 nov, 2012.

Como se pode observar, em nenhum momento o assunto entrou formalmente na agenda de decisão do Conselho. Ele foi mantido na agenda de discussão e sob responsabilidade exclusiva de membros da sociedade civil. Ao evitar que questões contrárias aos seus interesses se tornassem objetos de atenção e decisão dentro do Conselho, o Poder Público abafou as demandas e manteve o conflito de interesses encoberto, valendo-se de artifícios e procedimentos que guardam semelhanças com as formas pelo qual a Segunda Face do Poder pode ser mobilizada e colocada em ação.

3.2.2 PROJETO PÓLO CULTURAL DE ITATUBA: OBSTRUINDO PROPOSTAS

O início do projeto denominado de Pólo de Turismo, Cultura, Lazer e Esporte de Itatuba, cujo objetivo era instalar um centro que promovesse atividades turísticas, culturais e esportivas na região oeste da APA Embu-Verde guarda muitas semelhanças com o projeto citado na seção anterior. Ambos surgiram a partir da iniciativa de setores da sociedade civil, mas enquanto a trajetória do Pólo Itatuba gerou momentos de conflito aberto, o projeto previsto para a área do CAC desapareceu de forma gradual e sem grande alarme das reuniões do Conselho. No caso do Pólo Itatuba, o desenvolvimento do projeto já estava em fase avançada quando foi levado ao plenário. A verba para o financiamento já estava garantida e o projeto estava incluso nos planos oficiais da Prefeitura de Embu das Artes.

O terreno em questão pertencia à empresa CEMSA, especializada na montagem e instalação de máquinas e equipamentos industriais, mas foi utilizado como parte do pagamento das dívidas que a empresa tinha com a Prefeitura. O projeto do Pólo Itatuba já havia sido apresentado às autoridades municipais em 2005 e consta no documento “Agenda 21 Escolar de Embu das Artes” como uma das opções de uso para o terreno do CEMSA (SEAE, 2007). Em 2007, o projeto do Pólo Itatuba foi entregue à então Ministra do Turismo, Marta Suplicy, que participava de evento solene para formalizar o repasse de aproximadamente R\$ 11 milhões, destinados à melhoria da infraestrutura turística, ao município de Embu das Artes⁶⁰.

⁶⁰ Notícias sobre o evento citado estão disponíveis nos seguintes links: <<http://www.seaembu.org/noticia.php?id=60>> e <<http://www.joaopaulo.org.br/mandato/noticias-gerais/154-embu-das-artes-recebera-r-11-milhoes-do-ministerio-do-turismo>>. Acesso: 21 nov, 2011.

No ano de 2009, o Governo Federal respondeu positivamente ao financiamento requisitado pela Prefeitura de Embu para a implantação do Pólo Itatuba, que foi renomeado oficialmente como Pólo Turístico Tecnológico de Itatuba. De acordo com a proposta⁶¹ encaminhada, o empreendimento teria os moldes de uma pousada escola, que serviria para capacitar profissionalmente os moradores do município, principalmente aqueles localizados dentro da APA Embu-Verde, para agenciamento de viagens e operações turísticas. Através desse projeto, a Prefeitura declarava expressamente a intenção de inserir a unidade de conservação dentro de uma cadeia produtiva sustentável, fundamentada nas atividades turísticas, ampliando assim a vocação que era considerada natural do município de Embu, que passou a ser reconhecido como a “Capital da Ecologia, Natureza e Arte” a partir da década de 1980⁶². O convênio estabelecido garantia o repasse de R\$ 2.125.000,00 por parte da União e exigia que o governo municipal apresentasse contrapartida no valor de R\$ 175.000,00.

O Pólo Itatuba foi o primeiro projeto de planejamento territorial discutido no Conselho da APA. Logo na 4ª Reunião Ordinária, que ocorreu em outubro de 2009, o então Vice-presidente do Conselho defendeu a instalação do empreendimento como forma de proporcionar um espaço de lazer e de geração de renda para a comunidade. A única manifestação sobre o assunto veio da representante da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, que confirmou a existência de outros planos para a área, sem citá-los ou oferecer maiores explicações. Como encaminhamento, nessa ocasião, o projeto do Pólo Itatuba foi enviado para análise na CT-PORF.

A Câmara Técnica de Projetos, Obras e Regularização Fundiária era o órgão de assessoria mais importante do plenário do Conselho, devido aos temas sob sua responsabilidade e ao seu grau de atividade. As principais ações do CT-PORF, durante o período analisado, relacionavam-se com a análise dos pedidos de licença para construção, operação, movimentação de terra e corte de vegetação. Além disso, ficava a cargo da Câmara Técnica o acompanhamento da execução dessas atividades, para garantir que estavam seguindo as determinações estabelecidas pelas licenças, ou a vistoria de alguma denúncia. A CT-PORF informava ao plenário as características técnicas e legais das atividades e apresentava sugestões sobre as decisões que deveriam ser tomadas: aprovação completa,

⁶¹ Informações sobre o convênio entre Governo Federal e Embu das Artes para a construção do Pólo Itatuba: <<http://api.convenios.gov.br/siconv/dados/proposta/1559306.html>>. Acesso em: 21 nov, 2011.

⁶² Informação disponível em: <http://www.embu.sp.gov.br/e-gov/noticia/?ver=257>. Acesso em: 21 nov, 2012.

aprovação parcial com exigências, reprovação com possibilidade de reapresentação de projeto alterado e reprovação total.

A CT-PORF é o primeiro local de discussão e análise dos projetos. Os conselheiros que participam dessa Câmara Técnica contam com a possibilidade de influenciar o debate que ocorrerá posteriormente no plenário do Conselho, pois ao apresentar os projetos analisados, eles irão indicar quais são as informações técnicas relevantes, quais são as implicações legais, quais são as alternativas possíveis e os impactos positivos e negativos. Dessa forma, a atuação dos conselheiros da CT-PORF funciona como um filtro, que pode, na situação ideal, oferecer o suporte e as informações essenciais, em uma linguagem mais acessível, que os conselheiros no plenário necessitam para a tomada de decisão. Entretanto, por outro lado, a CT-PORF também pode enviesar as informações ou atrasar o repasse de documentos para o plenário, fazendo com que os conselheiros tenham pouco tempo para analisar os pareceres e relatórios antes de tomar uma decisão. Acesso a informações é um elemento chave no processo político, um recurso de poder que traz significativa vantagem aos grupos de interesse em competição. Nove conselheiros se voluntariaram para participar da CT-PORF, que foi composta por dois representantes de Associações de Moradores, dois representantes de Entidades Empresariais, um representante de Sindicato e quatro representantes do Poder Público. A direção ficou a cargo do presidente do Conselho Gestor, que é o chefe da Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

O projeto do Pólo Itatuba, cuja primeira discussão ocorreu durante a 4ª Reunião Ordinária, só retornou à pauta de debate na 15ª Reunião Ordinária, quando a participação do Presidente foi requisitada formalmente para a discussão do citado projeto. Durante esse período, a CT-PORF não se pronunciou sobre o assunto, mas um de seus membros cobrou expressamente maior comprometimento dos conselheiros com os trabalhos da Câmara Técnica, que estavam sendo prejudicados devido à ausência dos participantes. Atendendo aos pedidos recorrentes dos conselheiros, o então Prefeito Francisco Brito participou da 19ª Reunião Ordinária para responder sobre diversas questões, sendo o Pólo Itatuba uma delas. Questionado sobre a falta ou desencontro de informações quanto ao destino da área planejada para abrigar o Pólo Itatuba, o Prefeito confirmou que Governo Federal havia aprovado o projeto, mas informou que a verba não havia sido disponibilizada até aquele momento. Diante do risco de que outro projeto ocupasse a área almejada, os conselheiros que apoiavam as Associações de Moradores, na tentativa de garantir a instalação de empreendimentos com fins similares na região, afirmaram que o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e

o Serviço Social do Comércio (SESC) haviam demonstrado interesse em instalar Centros de Educação, Lazer e Cultura naquela área, mas foram prontamente rebatidos pelo Prefeito, que afirmou não existir interesse oficial. Como se observa, parte dos conselheiros da sociedade civil esforçava-se para impedir a instalação de atividades empresariais ou comerciais. Entretanto, o prefeito comunicou que o Poder Executivo planejava construir um Pólo Moveleiro naquela localidade, que agruparia todas as oficinas dos moveleiros de Embu, retirando-os das áreas de preservação permanente, ao longo das margens do Rio Embu Mirim, como foi exigido pelo Ministério Público. Diante da repercussão negativa da proposta, o Prefeito convocou uma reunião, que aconteceria dentro de 15 dias, para debater as diferentes propostas para a região em disputa.

Observa-se, neste caso, a repetição da dinâmica de interação entre **Modelo de Gestão Pública Tradicional**, caracterizado pela centralização, menor transparência e atuação tecnocrática e setorial, e o **Modelo Participativo e Descentralizado de Gestão**, pautado pela integração, decisão compartilhada, maior transparência e atuação sociotécnica. No presente caso, as propostas e os projetos apresentados pela sociedade civil não encontraram apoio ou barreira na figura do Poder Público. Não houve suporte técnico para discutir os projetos ou o fornecimento de informações para que eles fossem adaptados. A falta de oposição mesclava-se com a falta de apoio. Os prazos ou atividades agendadas, como a análise da CT-PORF, praticamente nunca eram cumpridos e, conseqüentemente, as questões não avançavam e não eram decididas. Através do uso de Mecanismos de Desinformação e Obstrução, o Poder Público acabava suprimindo os conflitos, evitando que a sociedade civil pressionasse ou se reorganizasse, modificando as suas estratégias de ação. Como o início da história da APA Embu-Verde demonstra, a pressão e mobilização da sociedade civil organizada em Embu foram fortes o suficiente para promover a criação da Unidade de Conservação.

A proposta do Pólo Moveleiro mobilizou a pauta da reunião ordinária seguinte, que ocorreu em fevereiro de 2011. Questionado sobre o motivo do plenário não ter sido consultado ou informado sobre o Pólo Moveleiro, o Presidente do Conselho afirmou que também não tinha conhecimento prévio do projeto, mas enfatizou que ele tinha o seu apoio a partir de então. O Presidente também confirmou a informação, apresentada por um conselheiro da sociedade civil, de que a Câmara dos Vereadores votaria, sob regime de urgência especial, pedido de aprovação do projeto de Lei Municipal nº 2511/2011⁶³ para que

⁶³ Lei Ordinária nº 2511/2011 está disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/forpgs/showinglaw.pl>. Acesso em: 20 nov, 2012.

o Poder Executivo desse prosseguimento ao processo de alienação do terreno de Itatuba. De acordo com o Presidente, a votação na Câmara dos Vereadores ocorreria no dia seguinte e fazia parte da iniciativa da Prefeitura em levantar a contrapartida financeira que o Governo Federal estipulou como requisito para o repasse de verbas incluídas no Programa de Aceleração do Crescimento. Segundo o Presidente do Conselho, essa verba era necessária para o desenvolvimento de outros projetos no município de Embu das Artes, mas não tinha relação com a verba reservada inicialmente para construção do Pólo Itatuba.

Diante do tempo exíguo, parte dos conselheiros da sociedade civil propôs que nova reunião fosse agendada com Prefeito para discutir o estabelecimento de possíveis condicionantes sobre o futuro uso do terreno em Itatuba, que deveriam ser respeitadas pelos compradores. A citada reunião não aconteceu e a Câmara Municipal aprovou por unanimidade a alienação do terreno através da modalidade leilão público. Esse episódio demonstra mais uma vez o contexto de incerteza e insegurança que marca a atuação dos conselheiros da sociedade civil. Ao ignorar os projetos propostos por esses conselheiros e não integrá-los ou informá-los sobre os planos em desenvolvimento para a região, o Poder Executivo de Embu indica sua indisposição em oferecer o respaldo político que o Conselho necessita para ser integrado ao arranjo de gestão municipal. Já que suas manifestações, contribuições e exigências não são levadas em consideração quando o grau de interesse do Poder Público pelo assunto é elevado.

O citado episódio também demonstra a importância da agenda de decisão em detrimento da agenda de discussão. Ao longo de três anos de pesquisa, não se observou a existência de qualquer obstáculo direto à elaboração da agenda de discussão, ou seja, a pauta das reuniões do Conselho Gestor da APA Embu-Verde. Os temas da agenda de discussão eram propostos principalmente através de encaminhamentos feitos na reunião anterior ou do envio de propostas por meio de *e-mail*. Além dessas opções, os conselheiros também poderiam requisitar a inclusão de urgência de algum tema ou assunto durante a própria reunião, na sua fase inicial⁶⁴. A pauta só foi motivo de questionamento e discussão, como será descrito nas próximas seções, durante os poucos momentos de conflito aberto, quando os conselheiros da sociedade civil tentavam obstruir o avanço de um assunto que estava se encaminhando para processo de votação ou a própria votação em si, situação que geralmente

⁶⁴ As reuniões ordinárias eram compostas de três fases: 1) Expediente preliminar – leitura, alteração e aprovação da ata da reunião anterior e pedidos de inclusão de urgência na pauta do dia; 2) Ordem do Dia – temas e questões a serem discutidos; 3) Informes – espaço aberto para informes em geral por parte dos conselheiros ou ouvintes.

culminava na vitória da proposta do Poder Público. Logo, a competição pelo controle da agenda de discussão era pouco frequente no Conselho Gestor⁶⁵.

Entretanto, o controle da agenda de decisão, que não passava obrigatoriamente pelo rito formalizado e rotineiro da pauta da reunião, era mais disputado e controverso. Os representantes do Poder Público, principalmente o Presidente do Conselho, se esforçavam para decidir como e quando um assunto entraria no processo decisório. Em alguns casos, o assunto era postergado até que outra instância de decisão, como o COMAM, as Secretarias Municipais ou a própria Câmara Legislativa, se manifestasse primeiro, limitando as opções e ferramentas de gestão e planejamento disponíveis aos conselheiros. No caso do Terreno de Itatuba, os conselheiros poderão futuramente fazer exigências para aprovar o empreendimento que será instalado no local, mas perderam a oportunidade de definir mais diretamente como ocorreria o seu uso e ocupação.

Por fim, de acordo com SEAE (2012), o leilão da área de Itatuba foi realizado em agosto de 2011 e o terreno foi arrematado por R\$ 8.499.228,83 pela empresa multinacional Hines. Em atuação desde 1957, a Hines⁶⁶ é uma das maiores organizações imobiliárias do mundo, que possui escritórios em 18 países e opera desde 1998 no Brasil. A atuação da empresa está focada em investimentos imobiliários e no desenvolvimento e gerenciamento de propriedades.

Após iniciado o processo de alienação do terreno, que passaria para as mãos de um proprietário privado, o Poder Executivo não descartou apenas o projeto do Pólo Itatuba, mas também abortou o desenvolvimento do projeto do Pólo Moveleiro. Além disso, a prefeitura encerrou o convênio que tinha com a entidade EPARREH, que era responsável pelo projeto Colhendo Sustentabilidade e promovia atividades comunitárias de produção agrícola urbana no terreno de Itatuba, com o objetivo de aumentar a segurança alimentar e a renda, por meio da venda dos excedentes produzidos, das famílias de comunidades mais carentes. De acordo com a Prefeitura⁶⁷, o convênio não foi renovado por conta do baixo número de pessoas atendidas. Ainda segundo a Prefeitura, a Sociedade Ecológica Amigos de Embu, executora

⁶⁵ Deve-se ressaltar que a falta de informação e apoio técnico interferem na capacidade dos conselheiros em identificar, construir, propor e defender a inclusão de temas em pauta.

⁶⁶ Informações sobre a HINES estão disponíveis em: <http://www.hines.com.br/HinesTimeLinePort.pdf>. Acesso em 20 nov, 2012.

⁶⁷ Mais informações sobre os motivos da não renovação do convênio por parte da Prefeitura estão disponíveis em: <http://www.embu.sp.gov.br/e-gov/noticia/?ver=4264>. Acesso em: 15 nov, 2012.

técnica do projeto, recebeu mais de uma chance para ampliar o número de beneficiários. Entretanto, como a Prefeitura considerou que não houve avanço algum, alegou que não poderia manter um terreno de 127 mil m² em benefício de cinco famílias. De acordo com a SEAE (2012), o projeto atendia 200 pessoas por mês e o motivo alegado pela Prefeitura para encerrar o convênio foi a indisponibilidade de recursos financeiros.

3.2.3 ATERRO CAPUAVA: ENTRE O GERENCIAMENTO E A GESTÃO

Os principais avanços do Conselho Gestor ao longo dos três primeiros anos de funcionamento se originaram da articulação de seus conselheiros para controlar e planejar as atividades de movimentação de terra dentro da APA. Esses avanços ocorreram em duas dimensões. Uma dimensão institucional, já que estabeleceu procedimentos para facilitar o fluxo de informação entre as secretarias municipais e o Conselho. E uma dimensão operacional, que proporcionou maior efetividade das decisões tomadas pelos conselheiros. Entretanto, essas conquistas, que indicam uma concessão de poder por parte das autoridades públicas, não foram obtidas através de um processo cooperativo e harmônico, mas sim de exigências e ultimatos por parte de alguns conselheiros da sociedade civil.

Atividades de movimentação de terra eram muito frequentes dentro da APA Embu-Verde, como se deduz a partir da presença frequente dessas questões nas pautas de discussão. Os conselheiros da sociedade civil denunciavam e se preocupavam principalmente com a multiplicação de atividades caracterizadas como **bota-fora irregular**, ou seja, o depósito de materiais sólidos que ocorria sem autorização ou em desacordo com as licenças obtidas.

Entre os casos de bota-fora discutidos no Conselho, o Aterro no bairro Capuava destacou-se devido às consequências que desencadeou. Esse assunto apareceu pela primeira vez na 12ª Reunião Ordinária, que ocorreu em junho de 2010. Nesse momento os responsáveis pelo aterro já haviam sido multados pela Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (CETESB) e as obras já haviam sido embargadas pela Prefeitura de Embu, mas as atividades de bota-fora continuavam acontecendo. Devido à continuidade da atividade ilegal e a baixa efetividade das medidas tomadas pelo Estado e Município, as entidades que apoiavam a Associações de Moradores propuseram que uma denúncia contra os proprietários do terreno do Aterro Capuava fosse encaminhada ao Ministério Público.

Entretanto, o então Presidente do Conselho se posicionou veementemente contrário à proposta e afirmou que não iria votá-la, já que o Conselho Gestor deveria se pautar pela busca do consenso, como foi combinado pelos conselheiros e formalizado no Regimento Interno do Conselho. O episódio demonstra o peso do papel do presidente na evolução e direcionamento dos trabalhos e debate do Conselho Gestor e, mais uma vez, enfatiza a importância do controle da construção da agenda de decisão ou do processo de tomada de decisão.

A decisão do Presidente em não encaminhar a proposta para votação vai de encontro com o que está disposto no Decreto Municipal nº 86/2009 como sendo atribuições do cargo que ocupa. Segundo esse dispositivo legal, não é prerrogativa do Presidente decidir quais propostas serão encaminhadas para votação, apesar de ter competência para executar ou não as deliberações do Plenário, ou seja, o Presidente pode vetar os produtos das decisões do Conselho, mas não impedir que as decisões sejam tomadas. Ainda com relação às atribuições do Presidente, a sua participação no processo de votação só é permitido quando a contagem de votos dos conselheiros resultar em empate. Nesses casos, o voto de desempate ou minerva é de atribuição exclusiva do Presidente. Como se observa, o posicionamento do Presidente durante os diversos momentos da reunião oferece sinais do grau de interesse ou falta de interesse que o Poder Público provavelmente vai demonstrar sobre as propostas que os conselhos da sociedade civil pretendem apresentar. Além do grau de interesse, os conselheiros também são capazes de interpretar a partir do posicionamento do Presidente, assim como da participação dos outros representantes da Administração Pública, se as suas propostas encontrarão suporte, desamparo ou embate no Poder Público. Todos esses sinais influenciam os cálculos políticos dos conselheiros e podem afetar o desenvolvimento ou hierarquização das preferências e estratégias escolhidas por eles.

Após o Presidente se negar a encaminhar a proposta para votação, demonstrando seu desinteresse em envolver o Ministério Público, os conselheiros voltaram a discutir uma solução para o caso e concordaram em formar uma comissão para dialogar com os responsáveis pelo empreendimento e expor as exigências do Conselho. O Aterro Capuava foi debatido no Conselho ao longo dos três meses seguintes, sem que nenhum resultado prático fosse alcançado. Na tentativa de coibir a multiplicação e continuidade de atividades ilegais dessa natureza, os conselheiros da sociedade civil cobraram ações mais enérgicas por parte da Prefeitura. Para o então Presidente do Conselho, o fundamento das novas cobranças era reprovável, pois elas eram motivadas essencialmente por questões ideológicas. A partir desse momento, o Presidente passou a utilizar o discurso de que critérios técnicos não deveriam ser

misturados com critérios ideológicos. Tal discurso seria rotineiramente resgatado nos momentos de conflito entre as propostas do Poder Público e as propostas defendidas pelas Associações de Moradores e seus aliados.

Ao tentar extirpar o caráter ideológico das decisões, o então Presidente do Conselho buscava formatar a atuação do Conselho Gestor dentro de uma esfera mais tecnocrática. Nesse caso, o Conselho exerceria as funções de um órgão aplicador de normas ou executor de atividades. Por outro lado, parte da sociedade civil lutava justamente para garantir uma atuação mais política do Conselho, baseada na capacidade de planejar e decidir sobre o tipo de desenvolvimento mais adequado para a região. Dessa forma, os diferentes grupos entravam em embate para definir quais dimensões das capacidades deliberativas do Conselho Gestor, como instituição, seriam desenvolvidas – política normativa ou técnica executiva.

Do confronto quanto à forma de atuação na questão dos aterros surgiram algumas conquistas que facilitariam a operacionalização das prerrogativas dos conselheiros. A partir da 18ª Reunião Ordinária, os representantes do Poder Público comprometeram-se em viabilizar a duplicação de cada processo protocolado na praça de atendimento municipal referente à APA Embu-Verde, enviando imediatamente uma cópia ao Conselho. As reclamações sobre o repasse de informações foram sendo substituídas por elogios ao comprometimento do Poder Público, que havia promovido um maior grau de articulação e cooperação entre Conselho e Secretarias Municipais. Segundo o Presidente do Conselho, o novo procedimento seria enviado para a Controladoria Geral do Município, que iria analisá-lo e formalizá-lo como portaria municipal. Entretanto, os conselheiros não foram informados sobre a resposta dada pela Controladoria. Logo, o repasse de informações continuou ocorrendo até o final do período analisado de acordo com a conveniência dos representantes das Secretarias Municipais. Situação que não elimina o risco da suspensão total ou parcial do repasse de documentos e informações de acordo com a relevância dos projetos em análise e o interesse da Administração Pública. Além de manter alto o nível de dependência entre o Conselho Gestor e a vontade do Poder Público.

Outros dois procedimentos sugeridos pelo plenário foram acolhidos pelos representantes do Poder Público com a mesma promessa de que seriam integrados por suas secretarias. De acordo com o plenário do Conselho, a questão da regularização fundiária é um dos principais obstáculos para coibir a realização de atividades irregulares de bota-fora, já que dificulta a identificação do proprietário atual dos terrenos. Logo, o plenário decidiu que

deveria ocorrer maior responsabilização e controle sobre os profissionais que atuam como responsáveis técnicos pelas atividades. O segundo procedimento foi acordado diretamente com o então presidente do Conselho e visava transformar os relatórios do CT-PORF em pareceres técnicos, que seriam utilizados pela Secretaria do Meio Ambiente para elaborar as listas de exigências e correções encaminhadas aos empreendedores.

Como se pode deduzir, os procedimentos descritos aumentariam a integração entre o Conselho e o Poder Executivo. Mas essa integração apenas avançou na **Dimensão do Gerenciamento**, que igualava o Conselho Gestor aos Órgãos Executivos, garantindo sua atuação no campo da fiscalização e licenciamento. No entanto, a **Dimensão da Gestão**, que incluiria instrumentos e meios para realizar ações de ordenação territorial, continuava bloqueada. Além de não atuar como uma arena de planejamento e elaboração de políticas, o Conselho Gestor não era informado ou incluído nos planos que estavam sendo elaborados pelo Poder Executivo para a região. Dessa forma, o Conselho não se constituía como uma arena participativa de gestão e decisão, caracterizada pela partilha de poder decisório entre Estado e sociedade. Tal situação gerava acusações, por grande parte dos conselheiros da sociedade civil que apoiavam as Associações de Moradores, de que o Conselho Gestor estava sendo cooptado pelo Estado, que o utilizava para legalizar e conferir uma aura mais democrática aos seus atos⁶⁸. Durante a 24ª Reunião Ordinária, quatro conselheiros aliados das Associações de Moradores acusaram o Poder Público de favorecer certos empreendedores, que lucravam com o mercado de terra ou promoviam os bota-fora irregulares. De acordo com esses conselheiros, o Poder Público ignorava a baixa qualidade dos documentos apresentados por esses empreendedores com o intuito de obter as licenças. Também afirmaram que a Prefeitura contava com o poder legal para embargar e suspender as obras, mas que ele só era utilizado contra infratores que pertenciam às classes econômicas mais baixas. É importante destacar que a discussão apresentada não é citada nenhuma vez na ata oficial da reunião, mas foi registrada presencialmente pelo autor. A partir da 25ª Reunião Ordinária, com o objetivo de realizar um registro mais completo das reuniões e evitar que os conselheiros contestassem o conteúdo das atas, as discussões no plenário passaram a ser gravadas e as atas se tornaram transcrições completas dessas gravações. Antes dessa medida, as atas eram documentos muito concisos, com no máximo cinco páginas e que não registravam claramente os debates, mas apenas os encaminhamentos finais. As atas produzidas entre a 25ª e a 28ª Reunião Ordinária, as quatro últimas e mais conflituosas reuniões do primeiro Conselho Gestor, foram compostas

⁶⁸ Acusação está registrada na ata da 25ª Reunião Ordinária, entre as linhas 406 até 441

por aproximadamente vinte páginas, algumas chegando a quarenta páginas. A transcrição integral das reuniões foi substituída novamente pela elaboração de atas mais concisas assim que os novos conselheiros tomaram posse do segundo mandato do Conselho Gestor.

Para finalizar o relato e a análise dos temas envolvendo atividades de aterro, a 18ª Reunião Ordinária, que aconteceu em dezembro de 2010, foi uma das mais tumultuada ao longo dos três primeiros anos de funcionamento do Conselho Gestor. A situação do Aterro Capuava tinha se agravado e já havia sinais de assoreamento no córrego próximo ao local, assim como o risco de inundação das casas vizinhas, segundo representantes do CT-PORF. Diversos moradores do local afetado estiveram presentes, pressionando e demonstrando sua insatisfação pela não paralisação das atividades e pelo rumo das discussões, que se encaminhavam para abertura de novo prazo para a correção dos problemas. Após multar o empreendedor, exigir medidas corretivas e não liberar a licença de renovação, ações que não promoveram os resultados esperados, um representante do Poder Público encaminhou para votação o acionamento da Defesa Civil, sob a justificativa de garantir a segurança imediata da população, o que foi aprovado por unanimidade. Entretanto, seis meses depois, na 24ª Reunião Ordinária, a situação continuava igual, a Defesa Civil não havia interferido e o Conselho ainda esperava o empreendedor regularizar suas atividades.

O efeito da participação mais incisiva da população foi pauta de discussão na 20ª Reunião Ordinária. De acordo com o Presidente do Conselho, ele e outros conselheiros se sentiram ameaçados física e moralmente. Apoiado pelos demais representantes do Poder Público e pelo IES e SINDIPEDRAS, o então Presidente sugeriu propostas para limitar a participação das pessoas nas reuniões, que incluíam a retirada do público durante os momentos de votação. Os demais representantes da sociedade civil se dividiam entre permitir a participação irrestrita ou limitá-la apenas quando a situação saísse do controle, opção que demandaria uma análise caso a caso. Com o impasse criado, nenhuma proposta foi votada e o assunto não entrou novamente em pauta.

Na próxima seção será apresentado o maior conflito aberto registrado nos três primeiros anos do Conselho Gestor. A partir da 24ª Reunião Ordinária, em um período de três meses, duas reuniões ordinárias e uma reunião extraordinária aconteceram. Toda agenda de discussão foi monopolizada para debater o novo Plano Diretor, mais precisamente a inclusão de uma zona destinada à instalação de atividades empresariais e comerciais dentro da APA. Esse período tornou mais visível a divisão do Conselho em dois grupos de interesse,

aumentou a desconfiança entre eles e intensificou os conflitos até o final do primeiro mandato do Conselho Gestor, que se encerrou na 28ª Reunião Ordinária, em novembro de 2011.

3.2.4 ZONA CORREDOR EMPRESARIAL: QUANDO PLANO DE MANEJO E PLANO DIRETOR ENTRAM EM CONFLITO

A revisão do Plano Diretor de Embu das Artes foi anunciada oficialmente em novembro de 2010, com uma programação preliminar composta por seis oficinas de capacitação, sete audiências públicas temáticas e outras 29 audiências públicas territoriais ao longo do primeiro semestre do ano seguinte. O processo de revisão culminaria com a aprovação da minuta do Projeto de Lei de Revisão do Plano Diretor durante a última audiência pública, marcada para ocorrer no dia 27 de junho de 2011.

Quando tomaram conhecimento sobre o início da revisão do Plano Diretor, em vigência desde o ano de 2003, os conselheiros logo demonstraram sua preocupação quanto à entrada em vigor do Plano Diretor antes do Plano de Manejo da APA. O temor de parte dos conselheiros era justificado pela ideia de que o Plano Diretor condicionaria a elaboração do Plano de Manejo, diminuindo a sua autonomia em planejar e disciplinar legalmente o uso e ocupação da Unidade de Conservação. Neste contexto, os conselheiros mobilizaram-se e criaram em dezembro de 2010 um Grupo de Trabalho para acompanhar e analisar o processo de revisão.

No dia 21 de junho de 2011, durante a 24ª Reunião Ordinária, o Presidente do Conselho anunciou que no dia 27 do mesmo mês ocorreria a última audiência pública. Após aprovada a minuta, o Projeto de Lei do Plano Diretor seria encaminhado para a Câmara dos Vereadores, que o votaria no dia 29 de junho. As entidades da sociedade civil, aliadas ao segmento Associação de Moradores, reclamaram que a minuta apresentada pouco refletia as discussões desenvolvidas durante as audiências e oficinas. Além disso, afirmavam que o prazo de tempo disponibilizado para que a sociedade civil analisasse a minuta, que havia sido publicada no dia 17 de junho, não era suficiente.

Como encaminhamento para questionar os pontos da minuta que foram alvos de controvérsia, o Presidente do Conselho sugeriu a elaboração de um documento com propostas

de alteração, que seria posteriormente enviado ao Prefeito. Entretanto, as Associações de Moradores e suas entidades aliadas sugeriram que as propostas fossem defendidas no dia da audiência pública. Os conselheiros representantes dessas entidades, durante os últimos embates, adotaram a estratégia de pedir o registro em ata de todas as possíveis alternativas que existiam para cada proposta apresentada pelo Poder Executivo. A escolha por defender publicamente as propostas também pode ser considerada uma adaptação estratégica, já que parte significativa dos pedidos e deliberações do Conselho era enviada para representantes do Poder Executivo, como o Prefeito, e dificilmente voltavam com alguma resposta.

O principal ponto de controvérsia da minuta do Plano Diretor foi a retomada do projeto da Zona Corredor Empresarial dentro da APA Embu-Verde. De acordo com a manifestação de parte dos conselheiros da sociedade civil, a proposta do corredor não havia sido apresentada ao longo das audiências públicas e foi incluída na minuta de forma velada. A nova proposta de Corredor Empresarial carregava os mesmos objetivos da proposta antiga, ou seja, a definição de uma parcela do território destinada basicamente para a implantação de atividades industriais e comerciais. Apesar de a proposta também definir a região para uso residencial e agrícola, o Poder Executivo buscava aproveitar a proximidade com o Rodoanel Mário Covas, via importante para movimentação de produtos, para ampliar as vagas de emprego e o recolhimento de impostos.

Em 2003, a apresentação do primeiro projeto do Corredor Empresarial durante a revisão do Plano Diretor causou a mobilização dos grupos de interesse da região, principalmente ONGs de Defesa do Meio Ambiente e Associações de Moradores, contra o Poder Público. Em 2011, quase uma década depois, o mesmo projeto reaparecia na nova revisão do Plano Diretor e voltava a ser o motor de um conflito aberto e intenso entre, praticamente, os mesmos setores da sociedade civil organizada e o Poder Público.

A vitória comemorada em 2006 pelos segmentos da sociedade civil contrários à implantação do projeto foi apenas parcial, já que o Poder Executivo não recuou totalmente da ideia de instalar o Corredor Empresarial, muito pelo contrário, ele apenas excluiu do Plano Diretor uma das vias, a Estrada Maria José Prado, que compunha o traçado original do Corredor Empresarial. Logo, apesar de o projeto ter sido suspenso, a região continuava definida como Zona de Corredor Empresarial. Como demonstra a ata oficial da 7ª Assembleia Ordinária do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Embu, que ocorreu em julho de 2009, o Poder Executivo estava trabalhando na Lei de Regulamentação da ZCE. Nessa ocasião, o

Presidente do COMAM, que também se tornaria Presidente do Conselho da APA, afirmou que a regulamentação da ZCE não precisaria ser discutida com os conselheiros recém-empossados da APA Embu-Verde, cuja primeira Reunião Ordinária ocorreria no final do mesmo mês, pois se tratava de um ato interno da administração. O Presidente também acrescentou que enquanto o Plano de Manejo da APA e o Zoneamento Ecológico Econômico não estivessem definidos, a gestão da APA seria de responsabilidade do Poder Público.

Entre o final do ano de 2011 e começo de 2012, para impedir que o Corredor Empresarial fosse aprovado definitivamente e instalado, organizações da sociedade civil recorreram aos meios de comunicação, com destaque em diversos jornais de grande circulação e reportagens na televisão e no rádio, e mobilizaram manifestações públicas em Embu. Duas organizações de Defesa do Meio Ambiente, a Sociedade Ecológica Amigos de Embu e a Associação Ibioca – Nossa Casa na Terra, ingressaram com uma Ação Civil Pública Cautelar pedindo a suspensão da última Audiência Pública de revisão do Plano Diretor.

A Promotoria de Justiça de Embu acatou o pedido das duas organizações, que acusavam o Poder Executivo de prejudicar a participação popular no processo de revisão do Plano Diretor. Entre os problemas citados, destacam-se: descumprimento do cronograma inicialmente proposto, realização de audiências sem a apresentação do texto-base de revisão, falta de informação sobre os procedimentos de participação e a não apresentação de estudos e relatórios técnicos que justificassem as mudanças propostas para o Plano Diretor. Dessa forma, o Fórum da Comarca de Embu acatou o pedido da Promotoria e expediu Liminar Judicial no dia 27 de junho de 2011, suspendendo a realização da Audiência Pública final, que ocorreria no mesmo dia.

No dia 11 de julho de 2011, o Presidente do Conselho Gestor convocou uma Reunião Extraordinária, a segunda do ano, para o próximo dia 14. Quatro entidades titulares da sociedade civil não compareceram: ACORDE, ACEER, Loteamento Meu Recanto e ABAC. As três primeiras foram substituídas pelas respectivas entidades suplentes: AEATE, ACISE e Residencial Green Valley. Já a entidade ABAC, que tinha posse da cadeira titular e suplente de seu segmento, não enviou representante algum. Dentre os segmentos do Poder Público, a Polícia Militar Ambiental e a Secretaria de Meio Ambiente do Estado também estavam ausentes⁶⁹. Na pauta enviada aos conselheiros constava a leitura e deliberação sobre

⁶⁹ Na ata oficial da 2ª Reunião Extraordinária a ausência da entidade ABAC não foi registrada formalmente, ou seja, ela não consta entre as entidades presentes ou ausentes. Entretanto, na Reunião Ordinária seguinte, o representante da ABAC afirmou que o curto prazo entre a convocação da reunião e sua realização impossibilitou

documentos produzidos pelo Grupo de Trabalho criado para analisar o Plano Diretor. Na abertura da reunião, a deliberação sobre o documento desdobrou-se na aprovação do Plano Diretor e implantação da Zona Corredor Empresarial. Conselheiros da sociedade civil tentaram incluir novos pontos na pauta, como a leitura e análise de relatório elaborado por técnicos do Instituto Florestal (IF), que desaconselhava a implantação da ZCE, e a palestra de uma integrante do Conselho de Turismo de Embu (CONTUR), que apresentaria propostas sustentáveis para garantir o crescimento econômico de Embu como alternativa ao modelo empresarial. O Presidente do Conselho se manifestou contrário aos pedidos, afirmando que o documento do IF não havia sido solicitado pelo plenário e que sua discussão não seria objeto de pauta. Entretanto, parte dos conselheiros da sociedade civil apoiou a apresentação e acusaram o Presidente de cercear o direito de fala das entidades sociais, que acabou, por fim, permitindo que o documento fosse discutido.

Enquanto a aprovação, após intenso debate, do Plano Diretor ocorreu por consenso, o plenário ficou dividido sobre a ZCE. Acreditando que não existia mais espaço para buscar o consenso, o Presidente encaminhou a proposta para votação. Por 12 votos a favor e cinco contra, a Zona Corredor Empresarial foi aprovada pelo Conselho da APA. Com a aprovação, o Poder Executivo enfraquecia o único Conselho do Município que se mostrava parcialmente contrário à proposta. Além disso, a proposta do Poder Público ganhava mais legitimidade por ter sido aprovada pelo Conselho responsável pela gestão da Unidade de Conservação. A aprovação, ao mesmo tempo, diminuía a legitimidade das entidades contrárias à ZCE, pois parte delas contava com representantes dentro do Conselho Gestor, ou seja, dentro da instância de gestão democrática e participativa que havia dado seu voto favorável ao projeto.

O Poder Executivo fazia questão de enfatizar que a proposta havia sido aprovada democraticamente, mas os conselheiros questionaram a forma como a Reunião Extraordinária havia sido convocada e conduzida. A Reunião Ordinária seguinte, que deveria ocorrer quatro dias após a Reunião Extraordinária, no dia 18 de julho, foi cancelada unilateralmente pelo Presidente do Conselho, sem maiores explicações, assim como foram canceladas as reuniões semanais da CT-PORF. Nesse ínterim, o Poder Executivo enviou ampla documentação para a Promotoria de Justiça, contestando a liminar concedida, e remarcou a Audiência Pública para o dia 18 de julho. Mas uma nova Liminar Judicial proibiu a sua realização e enfatizou que ela

a sua participação, já que ele estava fora do estado de São Paulo, em viagem. Já a entidade Residencial Green Valley consta como entidade presente, mas não existem informações sobre seus votos durante a reunião citada. A entidade pode ter optado pela abstenção ou se retirado do plenário, mas tais informações também não foram registradas.

não deveria ocorrer enquanto a apreciação das acusações feitas pelas ONGs SEAE e IBIOCA e da defesa apresentada pela Municipalidade não fossem finalizada.

No dia 26 de julho, nove conselheiros titulares e sete suplentes da sociedade civil encaminharam ao Presidente do Conselho da APA, ao Prefeito de Embu das Artes e ao Ministério Público Estadual uma solicitação⁷⁰ de cancelamento da Reunião Extraordinária e, conseqüentemente, da aprovação da ZCE. Os conselheiros afirmavam que o prazo legal de convocação não havia sido respeitado e que as propostas votadas naquela ocasião não constavam na pauta de convocação. Também denunciavam que os documentos que embasariam a decisão não foram repassados. Apesar das denúncias feitas posteriormente, na ata oficial da Reunião Extraordinária citada não consta nenhum protesto dos conselheiros da sociedade civil quanto aos temas que seriam deliberados e sobre a falta de documentos de suporte, apesar do claro posicionamento contrário à aprovação. O Quadro Três, logo abaixo, apresenta quais entidades da sociedade civil assinaram a denúncia, com destaque em verde, e quais não assinaram, com destaque em vermelho.

Segmentos da Sociedade Civil	Primeiro Mandato - Entidades Titulares	Primeiro Mandato Entidades Suplentes
Ensino Técnico-Científico	ACORDE	AEATE
OSCIPI ou ONG preferencialmente ligada a defesa do Meio Ambiente	SEAE	SEAE
Setor ou Associação Empresarial Atuante na APA	ACEER	ACISE
Setor ou Associação Empresarial Atuante na APA	SINDIPEDRAS	ANEPAC
Associação de Moradores	Chácaras Bartira	Chácaras Bartira
Associação de Moradores	Meu Recanto	Green Valley
Associação de Moradores	Parque das Artes	Bairro Capuava
Associação de Fomento ao Desenvolvimento Sustentável	IES	IES
Associação de Fomento ao Desenvolvimento Sustentável	SABIÁ	SABIÁ
Associação de Produtores Rurais	EPARREH	--
Associação de Turismo atuante na APA	ABAC	ABAC

Quadro 3: Entidades que assinaram a denúncia e a solicitação de cancelamento da 2ª Reunião Extraordinária. (Fonte: Solicitação de cancelamento da Reunião Extraordinária do Conselho Gestor da APA Embu-Verde do dia 14 de julho de 2011. Elaboração própria).

⁷⁰A solicitação pode ser obtida em: http://embu2020.com.br/wp-content/uploads/2011/08/20110818-SOLICITACAO_CANCELAMENTO_REUNIAO_14-7.pdf. Acesso em: 15 nov, 2012.

Não foi possível identificar se as entidades destacadas em vermelho se recusaram a assinar ou se não foram informadas ou convidadas. A segunda opção é mais plausível, já que essas entidades geralmente se mostravam favoráveis aos posicionamentos do Poder Público e haviam votado pela aprovação do ZCE. O segmento Associação de Produtores Rurais não contava com entidade suplente cadastrada, motivo pelo qual o seu quadro se encontra incompleto. Ainda sobre o quadro acima, deve-se destacar que o representante da entidade ACORDE não compareceu à Reunião Extraordinária em questão. Logo, o seu suplente, o representante da AEATE, assumiu a cadeira. Apesar de ter votado a favor da ZCE⁷¹, o representante assinou o documento que pedia o cancelamento da Reunião Extraordinária, fato que demonstra uma contradição em seu posicionamento.

O grupo de conselheiros liderado pelas Associações de Moradores também questionou a presença de um advogado representante da Controladoria Municipal, que passou a ocupar uma cadeira ao lado do Presidente a partir da Reunião Extraordinária. As intervenções do advogado foram justificadas pelo Presidente como necessárias para aumentar o dinamismo das discussões do Conselho e solucionar as questões sobre legalidade. Diante do questionamento constante sobre a legalidade das decisões tomadas pelo Poder Executivo e das possíveis ações disponíveis ao Conselho (como a suspensão de atividades ou paralisação e demolição de obras), parte dos conselheiros da sociedade civil pressionavam constantemente os representantes governamentais para que atitudes mais firmes fossem tomadas. Nesta situação, o papel do advogado da Controladoria era indicar o que ele considerava correto e informar quais eram as opções possíveis. Enquanto os conselheiros da sociedade civil demonstravam desconfiança, o Presidente afirmava que a participação do advogado era tão importante que deveria assumir o mesmo caráter da participação dos próprios conselheiros.

Em agosto de 2011, ocorreu a 25ª Reunião Ordinária, que havia sido cancelada anteriormente. A dinâmica dessa reunião já preconizava como seria o final do primeiro mandato do Conselho Gestor. Um grupo da sociedade civil e o Poder Público entraram em conflito aberto e passaram a desmerecer e deslegitimar o posicionamento e atitudes uns dos outros. Afirmando não confiar mais no Poder Público, que estaria utilizando o Conselho Gestor para legitimar suas ações, o grupo da sociedade civil que havia requisitado o cancelamento da Reunião Extraordinária, também pediu o cancelamento da 25ª Reunião Ordinária, devido ao não cumprimento do prazo legal de convocação e ao fechamento da CT-

⁷¹ Informações sobre as votações estão registradas em ata e foram compiladas no Quadro 5, página 122.

PORF. O pedido de cancelamento foi para votação no plenário e recebeu seis votos favoráveis, 10 votos contrários e uma abstenção. Como forma de protesto, seis representantes se retiraram formalmente da reunião: Chácara Bartira, cujo representante era o Vice-presidente do Conselho Gestor, ABAC, ACISE, SABIÁ, ACORDE e SEAE. Sendo que os representantes das entidades Parque das Artes e Meu Recanto não compareceram à reunião.

A 26ª Reunião Ordinária continuou com o mesmo impasse. Como não receberam resposta sobre o pedido de cancelamento da Reunião Extraordinária, os conselheiros da sociedade civil que haviam se retirado anteriormente cobraram uma resposta do Presidente, já que o problema apontado seria caracterizado como vício de forma, não de conteúdo, cuja decisão seria de sua competência. Entretanto, o Presidente afirmou estar espantado por tal exigência, já que iria de encontro com os princípios de democracia e participação que regem o funcionamento dos Conselhos Gestores. Ainda alegou que o Prefeito nunca se posicionaria sobre tal pedido, já que ele respeitava as decisões dos conselheiros. O advogado da Controladoria acrescentou que apenas o próprio plenário poderia revogar as decisões do Conselho Gestor. Logo, o mesmo plenário que aprovou a ZCE votou o pedido de cancelamento da Reunião Extraordinária, que naturalmente não foi acatado por um placar de 11 votos contrários e seis a favor da anulação.

Os mesmos conselheiros da sociedade civil, ainda na 26ª Reunião Ordinária, encaminharam para votação, com anuência do Presidente do Conselho, que a aprovação da ata da Reunião Extraordinária fosse retirada da pauta de discussão, pois todos os encaminhamentos feitos nessa reunião poderiam ser anulados caso a denúncia fosse aceita pelo Ministério Público. Sem a aprovação, a Reunião Extraordinária não estaria oficialmente reconhecida; no entanto, nove votos foram favoráveis à manutenção da pauta e sete votos contrários. Em seguida, a aprovação da ata foi encaminhada para votação, com oito votos favoráveis, três contrários e três abstenções. Acatando a sugestão do advogado da Controladoria, 10 conselheiros foram favoráveis e três contrários ao envio da transcrição da reunião em andamento, com todas as votações, para o Ministério Público. O objetivo era enfraquecer a nova Ação Civil Pública protocolada por parte dos conselheiros da sociedade civil e impedir que as ações do Conselho Gestor continuassem sendo questionadas legalmente⁷².

⁷² O Quadro Cinco, na página 122, apresenta o registro dos votos de cada entidade da sociedade civil durante todos os momentos nos quais as decisões ocorreram através do mecanismo de votação.

Na Reunião Ordinária do mês seguinte, o Vice-Presidente, que integrava o grupo da sociedade civil que fazia clara e constante oposição ao Poder Público, requisitou a gravação do áudio da reunião anterior, da qual se ausentou na parte final. O pedido foi negado e o Presidente justificou-se afirmando que as informações sobre as reuniões só seriam públicas após a aprovação das atas. Todavia, o repasse das gravações não tornaria a informação pública, já que o vice-presidente é membro integrante do Conselho Gestor. Além disso, na reunião anterior, o Presidente acatou encaminhamento para enviar a transcrição da reunião ao Ministério Público antes da elaboração e aprovação da ata oficial, não apontando nenhum impedimento para tal procedimento.

A “judicialização” dos confrontos que tomou conta do plenário do Conselho Gestor da APA Embu-Verde prosseguiu até a 28ª Reunião Ordinária, última reunião do mandato do primeiro grupo de conselheiros, que ocorreu em novembro de 2011. Os conselheiros passaram a cobrar o cumprimento de formalidades que constavam no Regimento Interno e outros documentos legais, mas eram constantemente flexibilizadas nos períodos de cooperação. Enquanto parte da sociedade civil exigia o cumprimento dos prazos, o Presidente exigiu que os conselheiros da sociedade civil apresentassem uma comprovação de representatividade, ou seja, documentos que comprovassem a ocorrência de reuniões com os segmentos ou entidades que eles representavam. A cobrança recaiu mais fortemente sobre o conselheiro que exercia a função de Vice-presidente do Conselho e detinha um papel de liderança frente ao grupo de conselheiros opositor ao Poder Público. A apresentação do comprovante de representatividade do conselheiro citado foi exigida como pré-requisito para que o pedido de cancelamento da Reunião Extraordinária fosse protocolado na Prefeitura.

Durante as reuniões finais do primeiro mandato, pouco se evoluiu nas questões envolvendo a gestão da unidade de conservação. Quando os dois grupos de conselheiros não estavam se acusando de não agir de acordo com os princípios democráticos, eles estavam discutindo o processo de eleição dos novos conselheiros. E foi nesse período que o último confronto entre os primeiros conselheiros eclodiu. Ao introduzir o tema da renovação do conselho, na 27ª Reunião Ordinária, em outubro de 2011, o Presidente apresentou o conteúdo do Decreto Municipal nº 280, de 25 de agosto de 2011, que alterava a composição do plenário do Conselho Gestor. De acordo com o novo decreto, uma cadeira representativa destinada à associação de moradores seria eliminada, tornando o Conselho novamente paritário, com dez representantes do Poder Público e dez da sociedade civil. Entretanto, outra mudança estabelecida pelo novo Decreto extinguiu a necessidade de paridade. Anteriormente, quando a

cadeira de um determinado segmento da sociedade civil não era preenchida, por qualquer motivo que fosse, uma entidade de outro segmento poderia requisitá-la. Já com o novo Decreto, se nenhuma entidade fosse eleita para ocupar a cadeira de um segmento, a cadeira permaneceria vaga durante todo o mandato, até a próxima eleição.

Parte dos conselheiros da sociedade civil mostraram-se surpresos com as novas disposições do Decreto. Alegaram que o Decreto não havia sido debatido dentro do Conselho e que seria ilegal. Segundo o Presidente, o Decreto havia sido publicado no Diário Oficial e no *site* da Prefeitura, garantindo a ampla publicidade exigida, e que não iria discutir se concordava ou não com as novas disposições, já que o período legal para contestá-las já havia passado. Ainda de acordo com o Presidente, o decreto é um ato do executivo e, portanto, não precisaria ser debatido pelo Conselho Gestor.

Um Grupo de Trabalho foi criado para analisar as inscrições das entidades que desejavam concorrer ao segundo mandato do Conselho e definir em quais segmentos representativos elas se encaixavam melhor. Ao apresentar os trabalhos realizados, alguns conselheiros questionaram a presença de determinadas entidades e a possibilidade delas pleitearem as cadeiras representativas do segmento Associação de Moradores. Até então, acreditava-se que as entidades que preenchiam os requisitos do segmento “Associação de Moradores Locais” fossem aquelas localizadas dentro da Unidade de Conservação. Frente aos questionamentos, o Presidente e advogado da Controladoria afirmaram que o termo “local” deveria ser interpretado como todo o município de Embu das Artes. Outra decisão do Grupo de Trabalho que gerou questionamento foi a inclusão da entidade Agência de Amparo às Famílias Carentes (AGAFC) no segmento ONG Preferencialmente Ligada a Defesa de Meio Ambiente.

As eleições ocorreram no dia 8 de novembro e o resultado excluiu grande parte do grupo de entidades da sociedade civil que faziam oposição ao Poder Executivo, sendo que apenas a SEAE manteve a titularidade de uma das cadeiras para o segundo mandato. No caso das outras entidades, ou elas não foram reeleitas ou passaram a ocupar a suplência das cadeiras disponíveis aos seus segmentos. O Quadro Quatro, a seguir indica a quantidade de cadeiras representativas por segmentos durante o primeiro e segundo mandatos, com a indicação das entidades que as ocuparam nesses períodos.

Segmentos Sociedade Civil	Primeiro Mandato Entidades	Segmentos Sociedade Civil	Segundo Mandato Entidades
Ensino Técnico-Científico	T) ACORDE S) AEATE	Ensino Técnico-Científico	T) OAB S) ACORDE
ONG preferencialmente de Defesa ao Meio Ambiente	T) SEAE S) SEAE	ONG preferencialmente de Defesa ao Meio Ambiente	T) SEAE S) SEAE
* (Criado)	-	ONG preferencialmente de Defesa ao Meio Ambiente	T) AGAFC S) IBIOCA
Associação Empresarial Atuante na APA	T) ACEER S) ACISE	Associação Empresarial Atuante na APA	T) ACISE S) ACEER
Associação Empresarial Atuante na APA	T) SINDIPEDRA S) ANEPAC	Associação Empresarial Atuante na APA	T) ANEPAC S) SINDIPEDRAS
Associação de Moradores	T) Chácaras Bartira S) Chácaras Bartira	Associação de Moradores	T) Jardim Santa Teresa S) SABIÁ
Associação de Moradores	T) Meu Recanto S) Green Valley	Associação de Moradores	T) Bosque de Embu S) Vila das Artes
Associação de Moradores	T) Parque das Artes S) Bairro Capuava	* (Extinto)	-
Associação de Fomento ao Desenvolvimento Sustentável	T) IES S) IES	Associação de Fomento ao Desenvolvimento Sustentável	T) IES S) IES
Associação de Fomento ao Desenvolvimento Sustentável	T) SABIÁ S) SABIÁ	* (Extinto)	-
Associação de Produtores Rurais	T) EPARREH S) EPARREH	Associação de Produtores Rurais	T) Sindicato Rural de SP S) Sindicato Rural de SP
Associação de Turismo	T) ABAC S) ABAC	Associação de Turismo	Sem representante

Quadro 4: Entidades Titulares (T) e Suplentes (S) integrantes do Conselho Gestor da APA Embu-Verde no primeiro e segundo mandato, com destaque para as cadeiras criadas e extintas (Fonte: Decretos Municipal nº 96/2009 e nº 280/2011. Elaboração própria).

Todas as entidades do segmento **Associações de Moradores**, que formavam o cerne da oposição ao Poder Executivo, conjuntamente com a SEAE, ACORDE, SABIÁ e ACEER, não foram reeleitos. Deve-se destacar, principalmente, a ausência da entidade de moradores cujo representante assumiu o cargo de Vice-Presidente do Conselho durante o primeiro mandato. O conselheiro citado liderava, em diversos momentos, o grupo da sociedade civil que mais questionava o Poder Público; ele foi apontado pelos conselheiros entrevistados como uma figura de liderança e mobilização extremamente importante para o funcionamento do Conselho Gestor. O segmento destinado à **Associação de Turismo**, cujo representante anterior também integrava o grupo de oposição, ficou vago, pois nenhuma entidade se cadastrou dentro do tempo estipulado e o plenário não se mostrou inclinado a flexibilizar as regras e estender o prazo. No segmento **Setor ou Associação Empresarial** ocorreu uma

inversão entre a entidade titular e a suplente. Deve-se ressaltar que a entidade titular no primeiro mandato, a ACEER, integrava o grupo de oposição, e a entidade suplente, ACISE, sempre apoiava as propostas do governo. Já no segmento de **ONG Preferencialmente Ligada à Defesa de Meio Ambiente**, a AGAFC, entidade com atuação no setor de moradia e habitação, foi eleita titular para a nova cadeira criada. Por último, a entidade SABIÁ perdeu sua cadeira como titular no segmento **Associação de Fomento ao Desenvolvimento Sustentável**, segmento que teve uma de suas duas cadeiras extintas pelo Decreto nº 280/2011, e se tornou suplente no segmento Associação de Moradores.

O processo de votação ocorreu conforme consta na Ata da Reunião Plenária de Eleição dos Segmentos⁷³. Cada entidade cadastrada tinha a possibilidade de apresentar dois candidatos, um para concorrer à cadeira titular e o outro à cadeira de suplente. O presidente ou representante indicado de cada entidade deveria votar, dentro do seu segmento, uma vez para cada cadeira disponível, compondo assim as vagas para titular e suplente. Em outras palavras, uma entidade do segmento Associação de Moradores teria direito a quatro votos, sendo dois votos para escolher os conselheiros titulares e dois para escolher os suplentes.

Na 28ª Reunião Ordinária, que ocorreu logo após a eleição, os conselheiros da sociedade civil que formavam o grupo de oposição informaram que outra Ação Civil Pública havia sido encaminhada ao Ministério Público. Desta vez, eles questionavam a legalidade das cadeiras do segmento Associação de Moradores serem ocupadas por entidades de moradores que não residem na APA e denunciavam a existência de fraude no processo de votação durante a eleição. O Presidente do Conselho, que continuava sendo o chefe da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, afirmou que considerava tais declarações como atos de terrorismo, pois almejavam paralisar os trabalhos do Conselho Gestor com base em uma Ação Civil que não havia sido sequer julgada. A conselheira representante da Secretaria de Educação acrescentou que este grupo de conselheiros agia de forma elitista e preconceituosa, já que as novas entidades de moradores representavam bairros com populações de renda econômica mais baixa, realidade socioeconômica totalmente diferente da encontrada nos bairros representados pelas entidades que ocuparam as cadeiras no mandato anterior.

Foi desta forma, com um clima hostil e acusações de ambas as partes, que o primeiro mandato do Conselho Gestor da APA Embu-Verde terminou. Durante os seis primeiros meses de atuação dos novos conselheiros, cujos mandatos se iniciaram no dia 22 de dezembro de

⁷³ Documento disponível em: <http://www.embu.sp.gov.br/e-gov/public/arquivos/2011/11/ata.pdf>. Acesso em: 13 dez, 2012.

2011, o clima pouco se alterou. A discussão sobre a demora na elaboração do Plano de Manejo ainda causava debates acalorados entre os representantes do Poder Público, com destaque para o Presidente do Conselho, e o representante da ONG SEAE, IBIOCA e ACORDE. Sendo a SEAE a única entidade, entre as três citadas, que ocupava uma cadeira titular.

Na 33ª Reunião Ordinária, em abril de 2012, os conselheiros começaram a se mobilizar para retomar os trabalhos da CT-PORF, que estavam suspensos há seis meses. A iniciativa partiu de parte das entidades da sociedade civil, que voltaram a reclamar de atividades, principalmente relacionadas aos aterros, que estavam acontecendo sem o conhecimento do Conselho Gestor. O Presidente do Conselho confirmou que os processos de licença só estavam passando pela Prefeitura e afirmou que o empreendedor não poderia ser prejudicado pelo não funcionamento da CT-PORF⁷⁴, que havia sido fechada por ele mesmo. O Presidente também informou que algumas atividades não eram de conhecimento da Secretaria do Meio Ambiente. Logo, o Presidente encaminhou a reabertura da Câmara Técnica, mas enfatizou que ela deveria funcionar sem cargas ideológicas e se limitar a discussões técnicas. A descrição das análises realizadas pela CT-PORF, geralmente sobre questões pontuais e de pouca relevância⁷⁵, passaram a ser o único ponto de pauta frequente do Conselho Gestor.

A dinâmica das reuniões alterou-se bastante após as seis primeiras Reuniões Ordinárias. Os conflitos pela capacidade de gestão e planejamento foram substituídos, após a CT-PORF voltar a funcionar, por uma rotina baseada em procedimentos de gerenciamento. À medida que as pautas das reuniões se tornavam mais vazias e os temas não geravam debates, as reuniões ficaram mais curtas. Reuniões que antes utilizavam quase totalmente as suas duas horas de duração, além de contar com uma participação contestatória e questionadora de grupos da sociedade civil, deram lugar a reuniões que mal completavam uma hora de duração. Com a justificativa de otimizar o tempo despendido pelos conselheiros nas atividades do Conselho Gestor, o plenário aprovou por unanimidade a alteração da frequência das Reuniões Ordinárias, que passariam a ocorrer de dois em dois meses a partir de então.

⁷⁴ Esta fala do Presidente não consta na ata oficial da reunião, mas foi registrada pelo autor,. Deve-se destacar que nenhuma ata das Reuniões do Segundo Mandato do Conselho Gestor foram disponibilizadas no *site* da Prefeitura, apesar de elas já estarem aprovadas e em posse dos conselheiros. A última ata disponível publicamente para consulta é a da 27ª Reunião Ordinária, que aconteceu em outubro de 2011. Informações disponíveis em: http://www.embu.sp.gov.br/e-gov/secretaria/meio_ambiente/?ver=336. Acesso em 5 jan, 2013.

⁷⁵ Os pedidos analisados pelo CT-PORF tratavam basicamente sobre corte de vegetação e movimentação, retirada ou depósito de pequenos volumes de terra.

Durante esse período, o Poder Executivo conseguiu derrubar a liminar que impedia a ocorrência da última audiência pública. O Poder Judiciário Estadual reconheceu como pública, acessível, participativa e legítima a revisão do Plano Diretor e autorizou o prosseguimento da revisão. A 40ª e última audiência do Plano Diretor ocorreu no dia 19 de março de 2012. A minuta final foi aprovada e enviada para a câmara dos Vereadores, onde ocorreu mais uma audiência pública para discutir o Projeto de Lei nº 05/2012. Por fim, no dia 19 de abril de 2012, os vereadores aprovaram o projeto, por 11 votos favoráveis e um contrário, e o Prefeito promulgou a Lei complementar nº 186/2012, oficializando o novo Plano Diretor da cidade de Embu das Artes e a instalação da Zona Corredor Empresarial dentro da APA Embu-Verde⁷⁶.

⁷⁶ Disponível em: http://www.embu.sp.gov.br/e-gov/paginas/plano_diretor/?ver=1157. Acesso em: 10 dez, 2012.

4. ANÁLISE MULTIMENSIONAL DO CONSELHO GESTOR: REGRAS, PARTICIPAÇÃO, DELIBERAÇÕES E RESULTADOS

Avaliar os resultados efetivos das experiências participativas no processo de elaboração de políticas públicas demanda a utilização de múltiplas dimensões. Como aponta Cunha et al. (2011) é necessário levar em consideração aspectos internos ao funcionamento da arena participativa e aspectos externos com o objetivo de avaliar a eficiência dessas arenas. Exames sobre a eficiência precisam levar em consideração uma série de requisitos que fundamentam o funcionamento de Conselhos Gestores. Desta forma, um Conselho Gestor de Políticas Públicas que influencie o processo de formulação e controle de políticas públicas, mas não garanta ou permita a participação dos atores da sociedade civil envolvidos, não cumpriria com todos os requisitos que o fundamentam. Assim como não poderia ser considerado eficiente o Conselho Gestor que conta com alto grau de participação, mas não consegue produzir resultados efetivos.

A análise realizada na presente seção busca examinar a eficiência da atuação do Conselho Gestor da APA Embu-Verde, levando em consideração os aspectos internos e externos. A seção será desenvolvida de acordo com as três dimensões de análise de políticas públicas propostas por Frey (2000): Dimensão Estrutural – regras e desenho institucional; Dimensão Processual – competição entre os atores políticos; Dimensão Material – resultados, ações e programas promovidos.

A **Dimensão Processual** é a única que preponderantemente se desenvolve dentro da Arena de Ação em análise, o Conselho Gestor da APA, apesar de seus conselheiros recorrerem a outras Arenas de Ação para obter informações ou recursos materiais e financeiros que permitam o desenvolvimento de seus trabalhos e que irão culminar na elaboração de políticas públicas. Já a **Dimensão Material** depende em grande medida do comprometimento de outras Arenas de Ação e Decisão. As deliberações dos conselheiros podem ser, por exemplo, de ordem mais prática – exigir a paralisação de obras fora dos padrões estipulados – ou legal – estabelecer que empreendimentos residenciais com determinadas características construam corredores de fauna – no entanto, em ambos os casos, tais deliberações precisam ser homologadas ou executadas por outras arenas. Por fim, é na **Dimensão Institucional** que parte das dinâmicas detectadas nas duas dimensões anteriores está fundamentada, pois é nas regras que se deve estabelecer a composição, funcionamento e atuação do Conselho.

Buscando abordar todas as dimensões citadas e avaliar a atuação do Conselho da APA Embu-Verde, durante período estudado, a presente seção será dividida em duas partes.

Primeiramente, serão apresentadas as regras que fundamentam e condicionam a atuação do Conselho. As regras serão analisadas de acordo com a abordagem “*Grammar of Institutions*”, com o intuito de esclarecer a influência que o formato institucional do Conselho Gestor exerce sobre as atividades e atuação dos atores presentes nessa arena. Diante dos problemas e obstáculos identificados durante todo o primeiro mandato e parte do segundo, busca-se identificar nas regras do jogo as possíveis fontes para esses problemas. Dentre as questões trabalhadas, destacam-se: quem participa e quais são os mecanismos de participação; paridade numérica e paridade de poder entre sociedade civil e Estado; representatividade dos conselheiros; papel e atribuições exclusivas do Presidente; regras do processo decisório.

No segundo momento, o foco da análise recai sobre a dinâmica de funcionamento do Conselho Gestor e, conseqüentemente, a atuação dos conselheiros. Com a apresentação das principais questões debatidas no plenário do Conselho já apresentadas no capítulo anterior, busca-se apontar tendências na forma como as questões eram tratadas e se desenvolviam ao longo das diferentes fases do ciclo de políticas. Sob a luz das teorias já expostas busca-se examinar a qualidade do processo participativo e sua efetividade. Entre os temas abordados, pode-se destacar: presença de contestação e questionamentos nos debates; igualdade na apresentação dos argumentos; existência de estruturas de apoio – recursos financeiros, materiais e humanos; construção da agenda de decisão; efetividade das deliberações; influência na agenda governamental.

Como já citado, os Conselhos de Políticas Públicas, introduzidos pela constituição de 1988, foram responsáveis por garantir, de forma sistemática e permanente, maior participação da sociedade civil no processo de elaboração, controle e avaliação de políticas públicas. A multiplicação desse novo modelo de gestão foi acompanhada por uma série de expectativas quanto à formulação de políticas públicas mais igualitárias, transparentes e eficientes. Entretanto, como aponta Cunha et al. (2011), a transformação de tais expectativas, presentes na legislação e na mobilização social, em resultados satisfatórios depende, em grande medida, da confluência positiva dos desenhos institucionais, do associativismo local e do projeto político governamental⁷⁷.

⁷⁷ Se por um lado, a maior ou menor disposição do Poder Executivo em partilhar o poder decisório afeta a efetiva atuação dos Conselhos Gestores, por outro lado, questões que envolvam a capacidade administrativa

4.1 AS REGRAS DO JOGO: ENTRE O LEGAL E O IDEAL

Três documentos legais fundamentam o desenho institucional do Conselho Gestor da APA Embu-Verde, definindo as regras e procedimentos que pautam a atuação de seus conselheiros: Lei Complementar nº 108/2008, que cria a unidade de conservação e estabelece diretrizes fundamentais; Decreto nº 280/2011, que dispõe sobre composição, regimento eleitoral e o funcionamento do Conselho Gestor; Primeiro Regimento Interno, que foi elaborado no início de 2009⁷⁸ e formaliza o acordo entre os conselheiros quanto às condutas e aos procedimentos aceitáveis.

Os três documentos legislativos estabelecem os objetivos, as atribuições e as competências que orientam a ação do Conselho Gestor da APA Embu-Verde. A partir deles também é possível identificar os procedimentos – debate, decisão, atividades, entre outros – que estruturam a dinâmica entre os conselheiros e os instrumentos de gestão e sanção que estão à disposição deles. Por último, esses dispositivos legais também iluminam parte da articulação existente entre as diversas instituições governamentais cuja atuação está relacionada com questões ambientais e territoriais.

Os documentos citados dividem um conjunto de assuntos em comum, pois eles acabam aprofundando ou detalhando certas disposições legais já estabelecidas previamente. Por este motivo, optou-se pela apresentação inicial de um panorama geral sobre os regramentos, enfatizando a distribuição das instruções institucionais, que será seguida para uma análise mais pontual dos documentos, agrupada por temáticas na medida do possível.

4.1.1 ENTRE REGRAS E NORMAS: DEFININDO A AUTONOMIA E AS CAPACIDADES DO CONSELHO GESTOR

A análise dos dispositivos legais que dão forma ao Conselho Gestor e definem sua atuação demonstra que eles são claramente construídos através das instruções institucionais

governamental, no que diz respeito a disponibilidade em quantidade e qualidade de recursos humanos, materiais e financeiros, também irá interferir nos possíveis resultados que os Conselhos possam alcançar.

⁷⁸ Toda legislação é referente ao município de Embu das Artes e pode ser acessada no seguinte endereço: <http://www.embu.sp.gov.br/e-gov/secretaria/meio_ambiente/?ver=374>. Acesso em: 25 nov, 2012.

reconhecidas como normas. As normas, como já foram apresentadas, não alcançam o mesmo patamar de obrigação e efetividade que as regras geralmente desfrutam. Quando a redação dos dispositivos legais se apoia majoritariamente em normas, ou seja, quando não existem formas de punição ou sanção que coíbam a transgressão, criam-se situações marcadas pela insegurança e incerteza quanto aos procedimentos. No caso do Conselho estudado, os dispositivos legais definem as atribuições dos conselheiros, enfatizando seu caráter deliberativo frente às questões que envolvam o uso e ocupação do solo e, conseqüentemente, demais recursos naturais. Entretanto, se ao criar a Unidade de Conservação, o governo municipal demonstrou sua inclinação em partilhar o poder decisório sobre o planejamento do futuro da região, no plano real foi fornecido pouco suporte para operacionalizar tal cooperação. Parte da ausência de suporte, que obstrui o funcionamento do Conselho Gestor, está fundamentada ou, em outras palavras, não é sanada, pela redação pouco clara dos conteúdos dos dispositivos legais e pela ausência de regras. A distribuição de regras, normas e estratégias nos três documentos citados são apresentadas a seguir.

Foram registados oito *attributes* nas legislações analisadas, ou seja, as instruções institucionais referem-se a oito grupos de destinatário, que foram classificados como: Geral, Conselho Gestor, Conselheiros, Presidente, Vice-Presidente, Secretária Executiva do Conselho Gestor, Secretaria de Meio Ambiente Municipal (SMAM) e Poder Executivo. Sendo que o *attribute* é considerado **Geral** quando a instrução é aplicável a praticamente todos os indivíduos ou organizações, públicas ou privadas, com atuação dentro dos limites da APA. A proibição de realizar atividades de alto impacto ambiental ou suprimir a vegetação em condições específicas são exemplos de instruções que praticamente afetam a todos, indivíduos ou organizações, localizados nas esferas públicas ou privados. Já o *attribute* **Poder Executivo** engloba todas as outras organizações do arranjo municipal, exceto a SMAM, já que essa secretaria foi identificada através de uma categoria própria devido a sua relevância para o funcionamento do Conselho. A denominação dada aos outros seis *attributes* descreve exatamente quais são os destinatários aos quais as instruções se referem ou se aplicam.

O número maior de instruções redigidas no formato regra encontrado na Lei nº 108/2011 é justificado pela maior presença do *attribute* Geral. A Lei nº 108 está basicamente fundamentada na proibição, permissão e orientação de atividades dentro da APA Embu-Verde. Dessa forma, grande parte dos artigos da Lei nº 108 são oriundos de outras legislações, algumas do próprio município de Embu, que estabelecem a necessidade, por exemplo, de licenciamento das atividades potencialmente poluidoras, parâmetros de uso e ocupação do

solo, código de obras, proteção de áreas de preservação permanente e da fauna e flora da região. Quando as legislações vão se tornando mais específicas aos assuntos pertinentes apenas ao Conselho e seus conselheiros, como ocorre no Decreto nº 280/2011 e no Regimento Interno, as regras são substituídas significativamente por normas. Como consequência mais direta, são poucos os mecanismos de punição existente para coibir condutas indevidas por parte dos conselheiros ou promover a cooperação e o apoio das outras secretarias municipais. Os gráficos a seguir ilustram a distribuição⁷⁹ das instruções institucionais – regras, normas e estratégias, nos três documentos legais analisados.

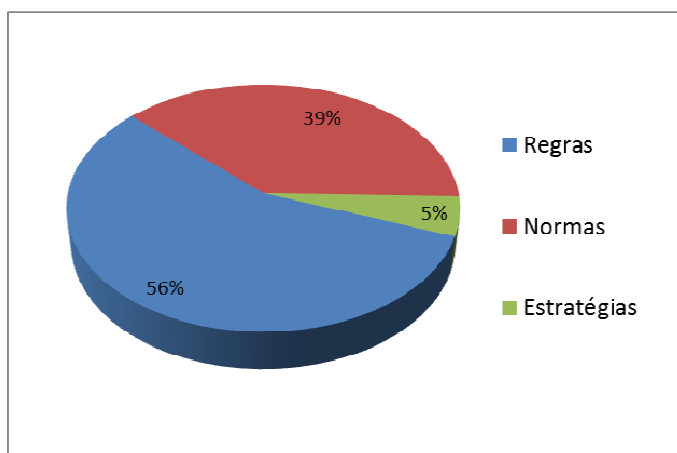


Gráfico 1: Distribuição das instruções institucionais na Lei Complementar de Embu das Artes nº 108/2008 (Fonte: Lei Complementar Municipal nº 108/2008. Elaboração própria).

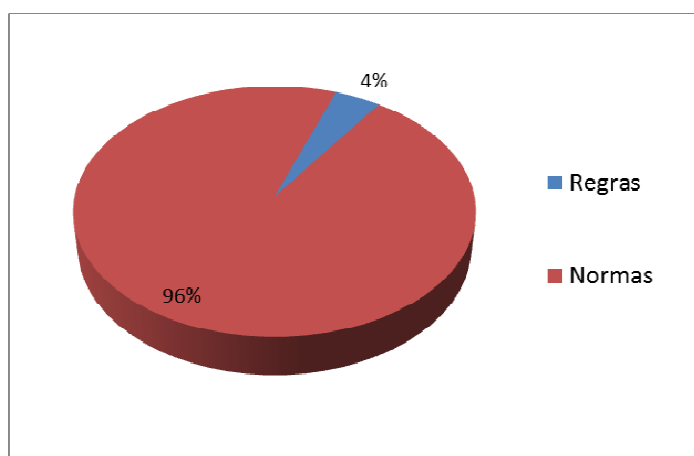


Gráfico 2: Distribuição das instruções institucionais no Decreto Municipal de Embu das Artes nº 280/2011 (Fonte: Decreto Municipal nº 280/2011. Elaboração própria).

⁷⁹ As instruções foram identificadas a partir da leitura de cada um dos artigos dos documentos citados. Sendo que um mesmo artigo pode conter mais de uma instrução institucional, já que outras instruções podem estar escritas no próprio artigo ou ao longo dos parágrafos, incisos, alíneas e itens que o compõem. As instruções, nesses casos, podem se diferenciar principalmente quanto ao tipo – regra, norma e estratégia – ou quanto ao destinatário ao qual se aplica. Após identificar e analisar as instruções usando como referência o formato ADICO proposto por Ostrom (2005), elas foram contabilizadas de acordo com o tipo e compiladas em gráficos de porcentagem.

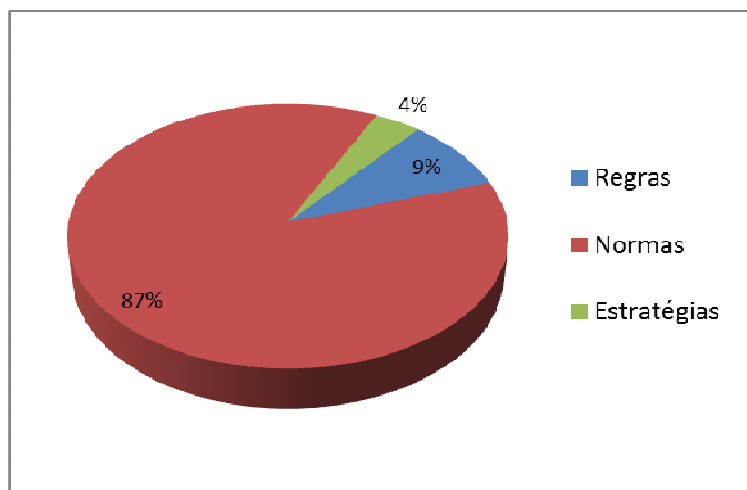


Gráfico 3: Distribuição das instruções institucionais no primeiro Regimento Interno do Conselho Gestor – 2009 (Fonte: Primeiro Regimento Interno do Conselho Gestor da APA Embu-Verde. Elaboração própria).

A deliberação, como enfatiza Cunha et al. (2011), é um processo composto essencialmente por duas etapas: formação de opinião, através do debate e convencimento, e tomada de decisão coletiva. Logo, a qualidade da deliberação, debate e decisão, que culmina na implementação da decisão depende da capacitação dos envolvidos e da existência de um sistema de suporte com recursos materiais, financeiros e humanos. As legislações expostas definem um sistema de suporte, apontando uma série de atribuições às Secretarias Municipais, principalmente aquela responsável pela gestão do Meio Ambiente. Por exemplo, de acordo com Lei nº 108/2011, as entidades da Administração Pública devem prever em seus orçamentos recursos financeiros para execução de planos, programas e ações propostos pelo Conselho Gestor. Já a SMAM deveria garantir previsão orçamentária para a implantação e manutenção do Conselho através da elaboração de um Plano de Ação. Entretanto, o Conselho Gestor não conseguia acionar esses sistemas de suporte. Quando comparado com a regra, a norma abre um espaço maior para interpretação e adaptação aos próprios interesses, situação que pode condicionar a baixa cooperação entre as secretarias municipais e o Conselho.

Ao focar a análise dos documentos legais no atributo *conditions*, pode-se observar na lei um dos motivos para a morosidade que toma conta do Conselho Gestor, principalmente nos momentos de tomada de decisão e implementação das decisões. Como já foi dito, *conditions* reflete as condições e limites que devem ser seguidos para que determinada ação ou resultado ocorram. Esse atributo define quando, aonde e como as coisas devem acontecer. O exame das instruções relacionadas ao Conselho Gestor ou aos seus conselheiros demonstra que muitas das ações e atividades não apresentam prazos claros para serem iniciados ou

dependem da conclusão de outras etapas. Por exemplo, entre as atribuições do Conselho Gestor estão a elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico, definição de prazos para o cumprimento de trechos da Lei nº 108/2011, criação de plano para recomposição florestal e elaboração de Plano de Ação para uso do orçamento; mas estas atividades, que são essenciais para promover processos mais sustentáveis de uso dos recursos naturais e ocupação do solo, dependem da conclusão anterior do Plano de Manejo. Apesar de a Lei nº 108/2008 estipular 360 dias para a finalização do Plano de Manejo, o Conselho Gestor já está funcionando há praticamente três anos sem este instrumento básico de gestão. Pode-se destacar a importância do Plano de Manejo na operacionalização e instrumentalização do Conselho Gestor para atuação. Logo, um governo pouco comprometido em dividir o poder decisório, pode encontrar na obstrução do Plano de Manejo uma forma de garantir a centralização da decisão. Como pode ser observado, a elaboração do Plano de Manejo é uma instrução que conta com os elementos que compõem o atributo *conditions*, mas é redigida no formato de norma e não traz nenhuma punição à administração pública que atrase ou impeça sua elaboração.

Quanto ao atributo *deontic*, a redação das instruções dificulta, na maioria das vezes, a identificação de termos que diferenciam a instrução institucional entre um permissão, obrigação ou proibição. Fato semelhante ocorre nos três documentos legais. Parte da dificuldade de se enquadrar as competências do Conselho Gestor provavelmente está relacionada com a falta de clareza na definição do atributo *deontic* das ações e resultados esperados. É curiosa a contradição que surge entre a definição do Conselho Gestor como um órgão deliberativo e alguns dos termos presentes nos dispositivos legais para descrever as ações e competências do mesmo, como, por exemplo, se manifestar, ser consultado, ser informado e ser ouvido⁸⁰. Caso não estejam claras quais atividades necessitam da aprovação e quais necessitam meramente de um parecer dos conselheiros, essa indefinição pode ser utilizada para limitar o poder do Conselho Gestor nos momentos convenientes, ou seja, pode ocasionar a filtragem dos assuntos, projetos e atividades que serão apresentados e discutidos.

Apesar de a legislação em análise enfatizar a competência deliberativa, inclusive com poder de veto do Conselho Gestor sobre questões de sua competência, os limites de tal competência não são claros e são objetos de questionamentos recorrentes pelos conselheiros. Outro problema é a forte dependência existente entre o Conselho Gestor e as demais

⁸⁰ Um exemplo da falta de clareza e contradição é o artigo 47 que afirma ser atribuição do Conselho manifestar-se quanto ao licenciamento referido nesta Lei. Sendo que o termo “manifestar” possibilita diversas interpretações quanto à obrigação da administração pública em acatar ou não as decisões do Conselho Gestor.

organizações da administração pública, que funcionam ora como os braços executivos de seus planos e ações, ora como legitimadores de suas decisões ou financiadores de suas operações. Como afirma Silva e Oliveira et al. (2010), o grau de autonomia deliberativa dos Conselhos vai depender dos meios físicos, gerenciais e financeiros disponibilizados. Assim, a ausência destes recursos agrava a dependência entre Conselhos e Poder Executivo, situação que pode desencadear constrangimentos e protelações por tempo indefinido.

A alta dependência, presente no plano legal e prático, sem que exista garantia de cooperação e suporte, fragiliza a atuação dos conselheiros da APA Embu-Verde. Como a estrutura da dinâmica entre o Conselho e o restante do aparato institucional está fundamentada em normas, é possível que as demais organizações não se sintam obrigadas a cooperar ou atrasem ao máximo o auxílio. Episódios de deliberações não acatadas, morosidade no repasse de informações e recursos financeiros são recorrentes, como já foi demonstrado. A ausência de mecanismos institucionalizados de controle sobre a elaboração e execução das políticas, como afirma Carneiro (2006), fragiliza a atuação dos Conselhos de Políticas Públicas dos mais variados setores.

Parte recorrente das reclamações de segmentos da sociedade civil decorre das indefinições presentes nos documentos legais que regem a atuação do Conselho. Sem compreender claramente as obrigações e limites de seus papéis e da participação do Conselho dentro do arranjo institucional de gestão municipal, os conselheiros vivem uma rotina de imprevisibilidade, insegurança e desconfiança. Como consequência, é possível constatar o desgaste dos conselheiros, principalmente os representantes da sociedade civil, que acabam perdendo aos poucos o comprometimento com as atividades do Conselho e buscam outras estratégias e canais institucionais para fazer valer suas ideias e interesse, como o ajuizamento de ação civil pública ou ação popular.

Para Abers & Keck (2005), a falta de clareza dos documentos legais não é mero acaso, mas representa uma tendência do processo político brasileiro de manter questões contenciosas sem solução, na tentativa de evitar conflitos entre organizações e facilitar a aprovação das leis. Nestes casos, a estratégia é negociar as questões controversas após a aprovação da legislação principal ou resolvê-las durante a fase de regulamentação. No caso da APA Embu-Verde, o catalisador de sua criação foi a pressão dos movimentos sociais. Com a aprovação da lei de iniciativa popular, que criava a unidade de conservação, e a histórica bandeira ambiental de Embu das Artes, que tinha como meta ser credenciado no programa Município

Verde e Azul⁸¹, o governo de Embu das Artes cedeu e aprovou a implantação da APA Embu-Verde. Entretanto, fica claro na fala do Presidente do Conselho Gestor, durante a 25ª Reunião Ordinária, que o Poder Executivo estava ciente de que a área da APA era o território do Município de Embu com mais possibilidades para abrigar a instalação de atividades geradoras de empregos e receitas, já que a Bacia do Embu-Mirim contava com diversas restrições por ser considerada Área de Preservação de Mananciais e a Bacia do Pirajuçara já se encontra quase completamente urbanizada e ocupada. Portanto, não seria de interesse do governo municipal regulamentar igualmente todas as dimensões de atuação do Conselho Gestor, ou seja, suas dimensões deliberativa, consultiva e operacional.

Como descrito no capítulo anterior, os grandes avanços obtidos durante os três primeiros anos de atuação do Conselho concentram-se na dimensão operacional ou executiva. Os conselheiros da sociedade civil, após episódios de conflito e pressão, conseguiram o direito de participar do processo de licenciamento de atividades e empreendimentos, exigindo mudanças de projetos e mais estudos em alguns casos. Esta dimensão da atuação, que apresenta características mais próximas ao gerenciamento, apenas repassava ao Conselho Gestor as atribuições de fiscalizar o cumprimento dos requisitos legais que condicionavam a liberação das licenças. Entretanto, a participação no processo de planejamento e elaboração de políticas, atribuições que estão mais próximas do conceito de gestão e são responsáveis pela grande expectativa existente em torno dos Conselhos de Políticas Públicas, pouco evoluíram.

A situação do Conselho Gestor da APA Embu-Verde demonstra que o Poder Executivo realizou a descentralização de suas tarefas mais rotineiras, mas manteve centralizado o processo decisório de planejar o desenvolvimento da região. Como se pode observar, grande parte dos planos e políticas que incidiam na região da unidade de conservação só foi apresentada quando já estavam finalizados, sem que houvesse a possibilidade de serem discutidos e, muito menos, construídos de forma colaborativa com o Conselho Gestor, cuja única função era votar se aceitava ou não, processo que invariavelmente terminava com a aprovação.

⁸¹ É um programa da Secretaria Estadual do Meio Ambiente de São Paulo que tem o objetivo de incentivar e aprimorar práticas de gestão ambiental no municípios do Estado. Após o cumprimento de 10 diretrizes estabelecidas pelo programa, o município recebe o Certificado de Município Verde e Azul, que o credencia como prioritário na obtenção de recursos públicos do governo de São Paulo, principalmente os provenientes do Fundo Estadual de Recursos Hídricos. Informações disponíveis em: http://www.embu.sp.gov.br/e-gov/secretaria/meio_ambiente/?ver=362. Acesso em: 15 dez, 2012.

No embate mais conflituoso observado, que ocorreu na época da aprovação do Plano Diretor, pode-se observar uma espécie de corrida para determinar se o Plano Diretor condicionaria a elaboração do Plano de Manejo ou vice versa. Parte dos conselheiros da sociedade civil preocupava-se com a possibilidade das orientações previstas no novo Plano Diretor se desviassem das pretensões que eles almejavam para a região, já que o Poder Executivo teria menor liberdade para fazer o planejamento da região caso o Zoneamento Ecológico Econômico, que fundamenta o Plano de Manejo, já estivesse concluído e aprovado. Afinal, como determina o artigo nº 64 da Lei nº 108/2008, são proibidas quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos, conforme expressamente disposto no artigo nº 28 da Lei Federal nº 9.985/2000.

4.2. O JOGO DAS REGRAS: ENTRE O IDEAL E O REAL

A literatura que trabalha com as novas arenas deliberativas, segundo Perissinotto (2002) e Abers et al. (2009), explora usualmente a questão da participação a partir de três dimensões distintas, mas claramente integradas e sintetizadas através dos termos: Ampliação da participação; Qualidade da participação; Efetividade da participação. Essas três dimensões, como poderemos ver adiante, são essenciais para que as experiências participativas sejam bem sucedidas, de acordo com seus princípios e na sua totalidade. A adoção de determinados mecanismos, princípios e regras pode garantir que os diversos aspectos do processo participativo sejam alcançados de forma plena, como será discutido a seguir.

O primeiro tema, **Ampliação da Participação**, é extremamente relevante, pois promover a inclusão do maior número possível de grupos sociais interessados e afetados pelas decisões tomadas nessas novas arenas de gestão é o primeiro passo para garantir Políticas Públicas mais justas. A inclusão ou exclusão de setores da sociedade pode ser realizada de forma direta, através da definição legal dos atores com permissão para concorrer às cadeiras dos Conselhos, e indiretamente, devido à ausência de mecanismos que possibilitem a participação de grupos sociais mais frágeis e pouco organizados. Grupos com maior grau de vulnerabilidade social poderão encontrar diversas barreiras que dificultarão ou impedirão a

participação, como, por exemplo, ausência de informação e recursos econômicos (PERISSINOTTO, 2001; ABERS et al., 2009, FRACALANZA et al., 2011a).

O segundo tema trata de questões relacionadas à **Qualidade da Participação**. Os atores participantes devem estar aptos a exercer os seus papéis e em igualdade de condições para a participação. Como ressalta Perissinotto (2002), citando o livro **Poliarquia** de Robert Dahl, a participação só será real caso exista contestação, debate e competição política em torno das questões fundamentais. Porém, o domínio desigual de recursos de poder – materiais e políticos – entre os participantes pode afetar a capacidade dos mesmos em compreender, participar e defender suas opiniões durante os processos deliberativos.

A terceira dimensão envolve as **Decisões e Deliberações** tomadas dentro das arenas participativas, investigando em que medida essas deliberações são absorvidas e respeitadas pelo arranjo tradicional de gestão e administração ou, em outras palavras, se estes fóruns aumentam o controle da sociedade sobre o Estado. O estudo do caráter deliberativo é essencial, pois irá mostrar a eficiência e as mudanças promovidas pelos atores que participam dessas arenas.

A seguir, os dois primeiros aspectos da participação – ampliação e qualidade – serão abordados mais especificamente. A efetividade da participação será retomada na seção seguinte.

4.2.1 DIVERSIDADE E QUALIDADE DA PARTICIPAÇÃO: FATORES QUE AFETAM A EQUIDADE DO PROCESSO DECISÓRIO

A paridade numérica entre representantes do poder público e da sociedade civil, como estabelece a maioria dos Conselhos Gestores de Unidades de Conservação, seguindo as diretrizes da Lei nº 9985/2000, que institui o SNUC, busca garantir maior protagonismo da sociedade civil dentro da gestão pública. Teoricamente, a paridade numérica garantiria maior equilíbrio de poder político no processo deliberativo, tornando-o mais democrático e justo. Como podemos observar a partir do Gráfico Um, o primeiro desenho institucional do plenário do Conselho Gestor favorecia numericamente os segmentos da sociedade civil. Posteriormente, durante a eleição para o segundo Conselho Gestor, uma das cadeiras do

segmento sociedade civil foi extinta e a paridade numérica com Poder Público, municipal e estadual, foi reestabelecida.

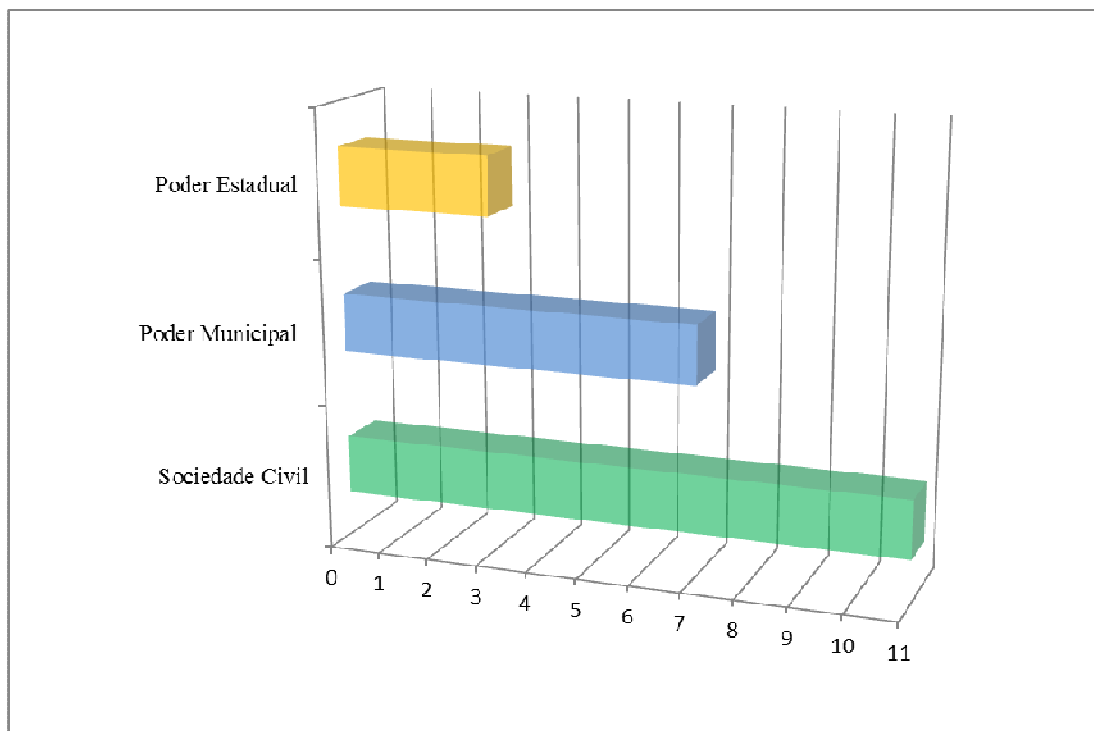


Gráfico 4: Composição do primeiro mandato do Conselho Gestor da APA Embu-Verde (Fonte: Decreto Municipal de Embu das Artes nº 96/2009. Elaboração própria).

Entretanto, estudos apontam que a representação numérica igual não garante iguais condições de influência e poder entre Estado e sociedade civil no momento da tomada de decisão. Além do domínio desigual de recursos de poder, as organizações que representam o Poder Público possuem uma coesão e um conjunto de interesses em comum que não possui paralelo no setor da sociedade civil. Como lembra Perissinotto (2002), os representantes do Poder Público são indicados pelo Prefeito do município e estão subordinados essencialmente à orientação estabelecida pelo Poder Executivo. Já o conceito de sociedade civil, pelo contrário, abriga dentro de uma única categoria um conjunto diversificado de organizações – ONGs, sindicatos, associações empresariais – que possuem interesses, visões e preferências distintas, muitas vezes contraditórias, além de contarem com diferentes recursos de poder e ligações políticas (LÜCHMANN, 2003; ABERS et al. 2009, DAGNINO, E., 2002).

Enquanto a atuação do Poder Público é caracterizada primordialmente pela coesão, a sociedade civil é caracterizada pela fragmentação, como podemos observar no Gráfico Dois, que apresenta os diversos segmentos que compõem a denominada sociedade civil no

Conselho da APA Embu-Verde. Não é o caso de interpretar os interesses das diversas organizações do Poder Público como comuns ou afirmar que o Estado age de forma homogênea. Pelo contrário, as diversas secretarias e agências governamentais inserem-se tradicionalmente em domínios de políticas (policydomains) diferentes. Entretanto, toda essa especificidade dos subsistemas, que pode gerar competição e divergências entre estas diversas organizações, pode ser unificada e superada mais facilmente, já que todas, em última instância, estão subordinadas ao chefe do Poder Executivo.

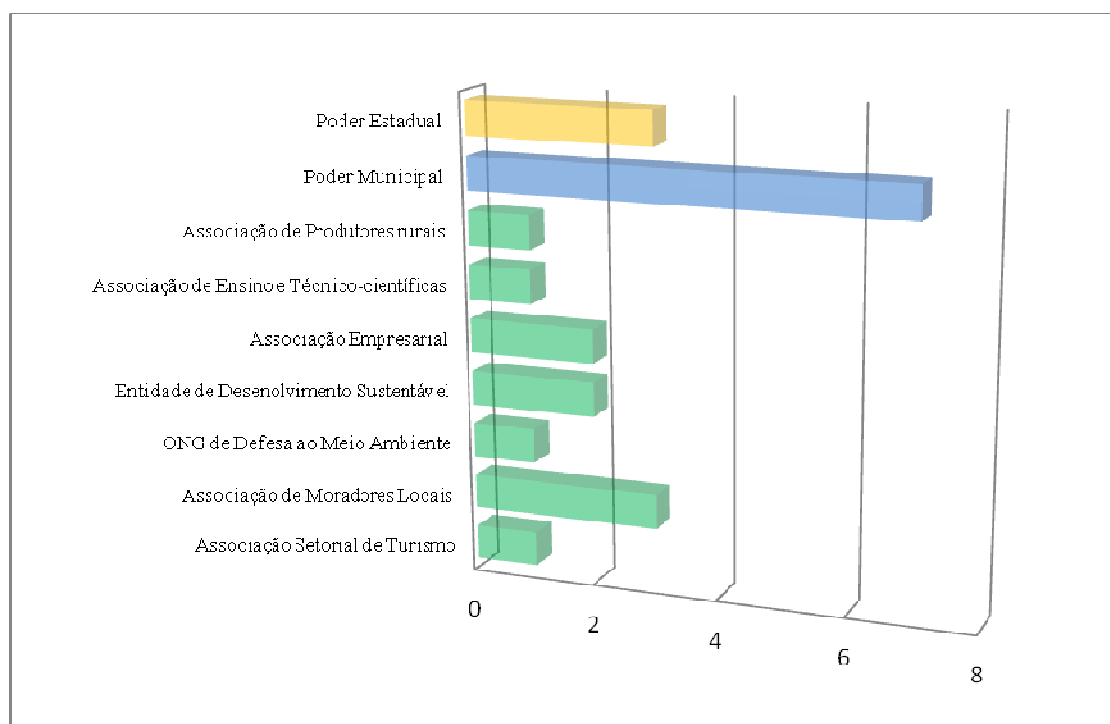


Gráfico 5: Composição da categoria sociedade civil por segmentos no primeiro mandato do Conselho Gestor da APA Embu-Verde (Fonte: Decreto Municipal de Embu das Artes nº 96/2009. Elaboração própria).

A partir das informações apresentadas nos gráficos acima e da observação da participação dos conselheiros durante as Reuniões do Conselho Gestor, principalmente nos episódios de tomada de decisão e manifestação de apoio ou contestação, é possível identificar a fragmentação de interesses existentes dentro da sociedade civil. Em praticamente todas as tomadas de decisão que demandaram votação⁸², dois grupos de apoio se formavam em torno das propostas apresentadas.

⁸² Como já foi informado, é prática do Conselho, de acordo com o seu código de conduta, utilizar o mecanismo de votação como última opção, depois de esgotadas as tentativas de se encontrar consenso.

O primeiro grupo era formado por todos os representantes do Poder Público Municipal e duas entidades ligadas à iniciativa privada, o Instituto Embu de Sustentabilidade (IES) e o Sindicato das Indústrias de Mineração de Pedras Britadas do Estado de São Paulo (SINDIPEDRAS). Apesar de o IES pertencer ao segmento Entidades para o Fomento do Desenvolvimento Sustentável, ele é financiado e dirigido pela Empresa de mineração Pedreira Embu S/A. Além de participar do Conselho Gestor da APA, o mesmo representante do IES ocupava durante o mesmo período uma cadeira no Conselho de Meio Ambiente Municipal (COMAM), como representante da Associação Comercial e Industrial de Embu (ACISE). Logo, apesar de o IES não ocupar uma cadeira do segmento Associação Empresarial, seus interesses supostamente coincidiam com os das entidades representantes desse segmento. O grupo do Poder Público, sob a liderança do Presidente do Conselho, tinha os representantes da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e da Secretaria de Meio Ambiente como os principais interlocutores. Os representantes das demais secretarias municipais não participavam tão ativamente das discussões no plenário, deixando claros seus posicionamentos apenas nos momentos de votação. Similar padrão de participação era observado no representante da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP), que consistia na baixa intervenção durante os debates e apoio constante nos momentos de votação e encaminhamento.

O segundo grupo era composto por todas as entidades do segmento Associação de Moradores, Associação de Turismo, Defesa ao Meio Ambiente, uma cadeira do segmento Associação Empresarial, aquela com titularidade da ACEER, e uma da Associação de Ensino e Técnico-científica. Já os representantes da Associação de Produtores Rurais, da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e da Polícia Militar Ambiental⁸³ participavam pouco das reuniões, dificultando a classificação de sua entidade em um dos dois grupos. O Quadro 5, a seguir, indica o padrão de votação dos conselheiros da sociedade civil de acordo com o posicionamento dos representantes do Poder Público. Como o setor público sempre vota em bloco, a cor verde na tabela a seguir indica que o conselheiro foi favorável ao voto do Poder Público, enquanto a cor vermelha indica que o conselheiro foi contrário.

⁸³ Os representantes da Polícia Militar Ambiental e da Secretaria Estadual do Meio Ambiente não compareceram nas votações apresentadas no Quadro 5. Já a EPARREH não compareceu em um dos momentos de votação e se absteve em outro.

	Data	2ª Extraordinária 14/07/2011	25ª Ordinária 16/08/2011	26ª Ordinária 20/09/2011	26ª Ordinária 20/09/2011	26ª Ordinária 20/09/2011	26ª Ordinária 20/09/2011
	Organização & Tema da Votação	Corredor Empresarial	Instalação da 25ª Reunião Ordinária	Manutenção da ordem do dia	Anulação da 2ª Extraordinária	Aprovação da ata: 2ª Extraordinária	Envio ao MP da ata não aprovada da 26ª Ordinária
Associação de Moradores	T) Meu Recanto S) Green Valley	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente
Associação de Moradores	T) Chácaras Bartira S) Chácaras Bartira					Ausente	Ausente
Associação de Moradores	T) Parque das Artes S) Capuava		Ausente				
Associação de fomento do Des. Sustentável	1) IES 2) IES						
Associação de fomento do Des. Sustentável	1) SABIA 2) SABIA						
ONG preferencialmente de defesa do Meio Ambiente	T) SEAE S) SEAE						
Associação de Produtores Rurais	T) EPARREH S) EPARREH		Abstenção	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente
Associação de Ensino e Técnico-científicas	T) ACORDE S) AEATE					Abstenção	
Associação Empresarial	T) ACEER S) ACISE						
Associação Empresarial	T) SINDIPEDRAS S) ANEPAC						
Associação de Turismo	T) ABAC S) ABAC	Ausente				Abstenção	Ausente
	TOTAL	12	16	16	17	11	13
	Favoráveis	7	10	9	11	8	10
	Contrários	5	6	7	6	3	3

Quadro 5: Padrão de votação dos representantes da categoria sociedade civil no primeiro mandato do Conselho Gestor – 2009 a 2011 (Fonte: Atas oficiais das Reuniões Ordinárias e Extraordinárias. Elaboração Própria).

Se partirmos do princípio que a sociedade civil não apresenta a coesão das organizações do Setor Público e, portanto, não votarão em bloco, podemos deduzir que dificilmente as propostas e encaminhamentos que interessem às organizações do Poder Público correrão o risco de não serem aprovadas quando submetidas à votação, ainda mais quando o Presidente, cujo cargo é exclusivo do chefe da Secretaria de Meio Ambiente, tem a prerrogativa do voto de desempate. Algumas organizações da sociedade civil podem até se sentir constrangidas no momento da votação, já que recebem significativo financiamento público para desenvolver suas atividades, como é o caso da EPARREH.

Cabe ainda acrescentar que a parcela dos conselheiros da sociedade civil que representa os agentes econômicos com interesses empresariais possui maior capacidade de influenciar e acessar os tomadores de decisão, já que dominam mais recursos de poder e exploram a dependência significativa que existe entre estes agentes e o Estado. Como explica Marques (1997 apud OFFE & VOLKER, 1984; PRZEWORSKI, 1994), entre o Estado e o Capital existe uma dependência estrutural⁸⁴ de natureza econômica, cuja consequência é o aumento da probabilidade de que ações estatais beneficiem os interesses da classe capitalista. Por ser econômica, característica que exclui o caráter classista do Estado, esta dependência estrutural está fundamentada principalmente em dois fatores: 1) o Estado não domina os meios de produção; e 2) o Estado depende dos impostos, ou seja, do ritmo de acumulação de capital. Marques (1997) também destaca que os interesses capitalistas são mais mensuráveis, objetivos e claros, facilitando a ação coletiva e a representação. Semelhantes condições não são tão facilmente encontradas nas outras parcelas da sociedade civil.

Os gráficos abaixo ilustram importantes características socioeconômicas, citadas na literatura como indicadores de poder político, ou seja, a capacidade de influenciar nas decisões. Parte da concretização dos princípios que fundamentam estas novas arenas é prejudicada pela capacidade desigual quanto à posse e mobilização dos recursos de poder por parte dos atores, sejam representantes do Estado, de interesses econômicos ou da sociedade civil (DAGNINO, 2004; FUKS et al. 2003, ABERS et al., 2009).

⁸⁴ A dependência pode ser estrutural ou instrumental. Na estrutural, grupos de pressão ganham poder de influência sobre o Estado devido à configuração das regras do jogo e a conjuntura do momento. Na instrumental, esses grupos precisam utilizar recursos e estratégias de *lobby*, ou seja, demanda mais ação e esforço.

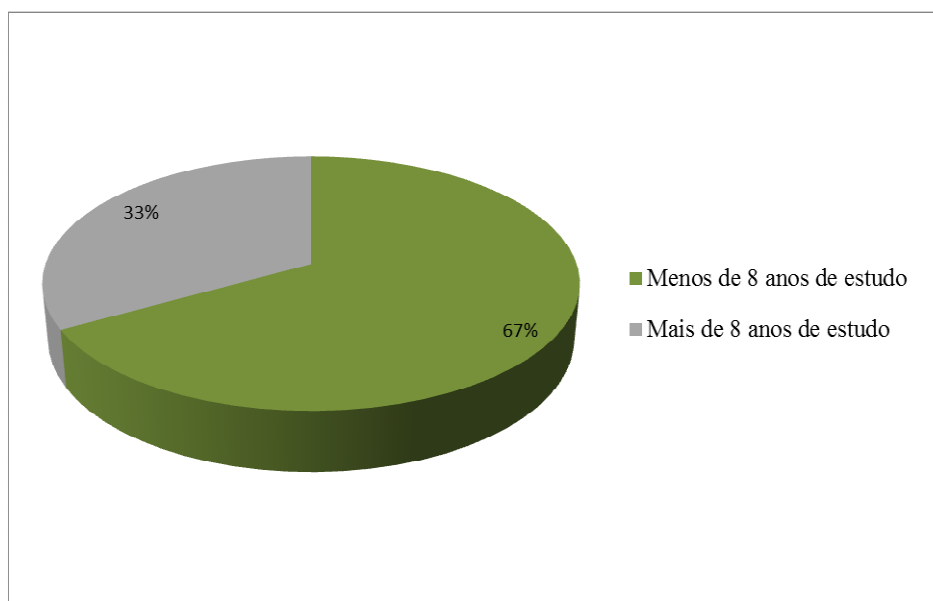


Gráfico 6: Escolaridade da população com mais de 25 anos no Município de Embu das Artes no ano de 2010 (Fonte: IBGE, 2010).

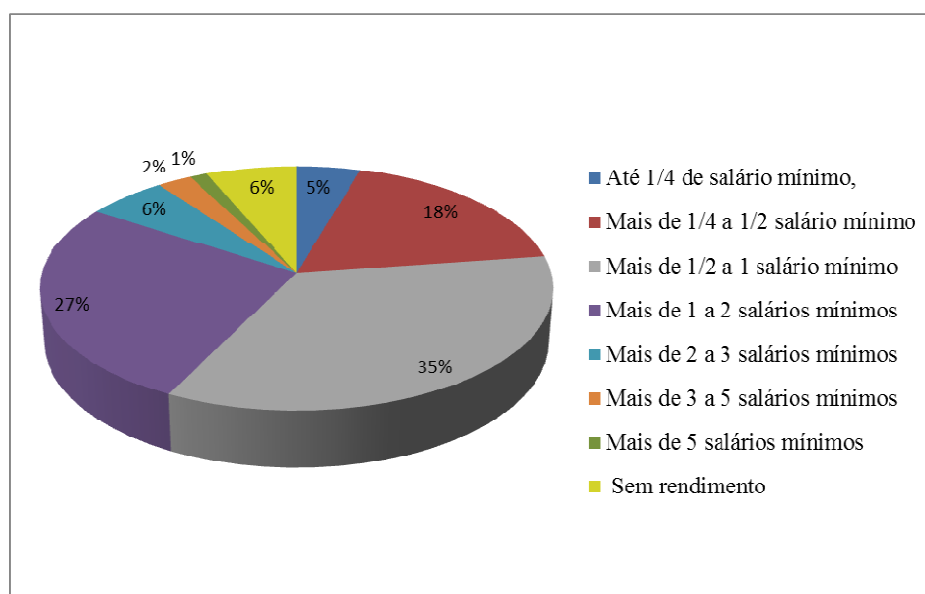


Gráfico 7: Classe de rendimento mensal domiciliar no Município de Embu das Artes no ano de 2010 (Fonte: IBGE, 2010).

Os seis conselheiros titulares que participaram do primeiro Conselho Gestor da APA Embu-Verde e foram entrevistados para o presente trabalho indicaram ter rendimento mensal domiciliar superior a cinco salários mínimos e a formação educacional atinge no mínimo o patamar do ensino superior completo. Analisando as informações presentes nos Gráficos Seis e Sete, sobre as condições socioeconômicas da população de Embu das Artes, podemos concluir que os conselheiros entrevistados não apresentam condições econômicas e

educacionais semelhantes às da grande maioria dos habitantes do município. Esta disparidade pode indicar uma falta de sintonia entre representantes e representados, que pode, por sua vez, acarretar na ausência do debate em torno de questões cruciais para as camadas mais pobres da população. Como aponta Abers & Keck (2008), as arenas participativas de gestão, atualmente, não são mais consideradas como espaços de identificação de interesses comuns, mas ao invés disso, são interpretadas como um espaço para a expressão das diferenças e conflitos, ou seja, a ausência destes grupos sociais pode acarretar na exclusão de seus problemas e demandas, que continuarão invisíveis para as agendas governamentais. Entretanto, Abers et al. (2009) observam que grupos populares podem decidir enviar justamente os seus membros que contam com melhores condições educacionais, sociais e econômicas. Fato que dificulta qualquer análise sobre a inclusão apenas através de dados socioeconômicos ou observações das reuniões destes conselhos.

Não entrando no mérito se os conselheiros, apesar da discrepância dos dados socioeconômicos, representam ou não as camadas mais populares do município, percebe-se que o Conselho Gestor da APA Embu-Verde possui as mesmas características apresentadas por Lünchman (2002) na conclusão de seus estudos, relacionadas à ausência de mecanismos de incorporação e ampliação da participação de um conjunto mais amplo e diversificado da sociedade, situação que reproduz um “elitismo associativista” segundo a autora.

Durante o primeiro mandato do Conselho Gestor, as três cadeiras do segmento Associação de Moradores foram ocupadas por entidades que representavam condomínios residenciais fechados e chácaras de padrão mais elevado. Entretanto, no segundo mandato, as entidades eleitas para ocupar as duas cadeiras das Associações de Moradores, já que uma cadeira foi extinta entre os dois mandatos por um decreto do Poder Executivo, apresentavam características diferentes. As novas entidades atuavam fortemente junto aos movimentos de moradia e representavam camadas da população de renda mais baixa. A presença de representantes de grupos sociais que estavam ausentes durante o primeiro mandato parece trazer maior legitimidade, pois promove a inclusão de maior diversidade. O acompanhamento do segundo mandato do Conselho pode indicar a contribuição dessas novas entidades. Entretanto, durante o primeiro ano da atuação dos novos conselheiros, o nível de contestação, questionamento e debates foi extremamente baixo quando comparado ao primeiro mandato. A mudança na periodicidade das reuniões ordinárias, que deixaram de ser mensais e se tornaram bimestrais, e o esvaziamento das pautas mostra a queda de produtividade e debate dentro do Conselho Gestor da APA Embu-Verde.

Se por um lado, a inclusão de setores representativos das classes mais baixas aprofunda a democratização dos espaços de gestão e decisão, pois enriquece o processo com visões e valores diferentes, por outro lado, a falta de capacitação e recursos que pode acometer alguns representantes destes setores, quando não sanadas, pode minimizar os conflitos e discussões dentro do Conselho e, conseqüentemente, a oposição e pressão enfrentadas pelo Poder Executivo. Todavia, um Conselho menos conflituoso pode não ser indicativo de uma dinâmica baseada no consenso e no interesse coletivo, como apontam Bachrach & Baratz (1962) e Lukes (1976), mas uma relação marcada pela manipulação e falta de capacidade para contestar e discutir ideias. Como afirma Teixeira & Silva (2004), a inclusão de novos grupos sociais e a garantia da paridade numérica entre sociedade civil e Poder Público pode não ser o suficiente para evitar que ocorram distorções que beneficiem o Poder Público devido às posições privilegiadas que os atores governamentais dominam. Logo, a paridade numérica deve ser acompanhada pela igualdade de condições em participar do processo decisório.

Destaca-se dos relatos apresentados sobre os três primeiros anos de funcionamento do Conselho Gestor, que a paridade numérica não proporcionou igualdade nas condições de influenciar os resultados dos processos decisórios. Sem informação adequada para atuar ou recursos financeiros para se capacitarem, os conselheiros da sociedade civil tiveram poucas oportunidades para protagonizar o processo de elaboração de políticas públicas, pois suas propostas não encontravam no Poder Público, representado no Conselho, apoio ou interesse para que elas fossem desenvolvidas. Essa mesma falta de informação e capacitação impedia que parte dos conselheiros da sociedade civil se articulasse para fazer oposição aos projetos apresentados pelo Poder Executivo. Diante da indisposição do Poder Público, a atuação dos grupos da sociedade civil ficava limitada a um papel coadjuvante. Entretanto, em alguns casos, até o papel coadjuvante era negado, já que as propostas defendidas pelos representantes governamentais eram apresentadas ao Conselho Gestor quando já estavam finalizadas, como foi o caso da Zona Corredor Empresarial e da alienação do terreno no bairro Itatuba. Nesses casos, a participação dos conselheiros da sociedade civil se resumia a votar a favor ou contra, ou seja, a participação permitida era apenas simbólica.

4.2.2 POSIÇÕES DE PODER E REGRAS DECISÓRIAS: INFLUÊNCIA DO PRESIDENTE NA DINÂMICA DELIBERATIVA

Dentre as posições de poder dentro do Conselho Gestor, ou seja, os cargos que podem ser ocupados, o de Presidente é o que se destaca significativamente. O direito permanente garantido a um representante do Poder Público⁸⁵, o Secretário Municipal de Meio Ambiente no caso estudado, de ocupar a função de Presidente também interfere no equilíbrio de poderes entre setor público e sociedade civil. Como lembra Perissinotto (2002), o Presidente domina certas atribuições que interferem significativamente na dinâmica decisória de um Conselho, como, por exemplo: convocar e presidir as reuniões, introduzir o debate sobre os pontos de pauta, convocar reuniões extraordinárias, exercer voto de qualidade ou desempate, encaminhar e executar as deliberações.

A capacidade de decidir quais temas serão incluídos na agenda de decisão talvez seja o recurso de poder mais valioso do Presidente. Como já foi dito, através do uso de Mecanismos de Obstrução e Desinformação, o Presidente obtém a capacidade de definir quais aspectos de um assunto serão discutidos e durante quanto tempo. Dessa forma, assuntos contrários ao interesse do Poder Público poderiam permanecer na agenda de discussão pelo tempo que o Presidente desejasse e sob as mais diferentes justificativas, como a necessidade de aprofundar os estudos, obter mais informações ou amadurecer o debate. Por outro lado, quando o assunto é de interesse da Administração Pública, o tema pode ser incluído na agenda de decisão mesmo que não tenha sido debatido previamente com o plenário do Conselho, mas apenas em suas Câmaras Técnicas, como aconteceu com relação ao Corredor Empresarial. Além de controlar as agendas, o Presidente também controla como a decisão será tomada, ou seja, quando a busca pelo consenso será substituída pela votação. Enquanto projetos do governo passam rapidamente do momento de decisão por consenso para decisão por votação, os projetos da sociedade civil permanecem no processo de decisão por consenso por mais tempo.

Os conselheiros da sociedade civil também podem teoricamente encaminhar projetos para decisão por votação, mas a atuação em bloco do Poder Público, caso não demonstre interesse pelos projetos, já garantiria no mínimo 10 votos contrários, cenário que

⁸⁵ Os representantes do setor público também possuem acesso a informações sobre as ações e os programas governamentais, ou seja, sobre os aspectos técnicos e estratégicos, garantindo uma visão mais completa dos processos. O custo da participação nestas arenas de decisão também é um grande diferencial entre os conselheiros, já que os representantes do Poder Público participam das reuniões e atividades do Conselho Gestor durante o horário de expediente (FUKS & PERISSINOTTO, 2006).

provavelmente desencoraja o uso desta estratégia. A partir das informações expostas, pode-se concluir que o grupo de conselheiros da sociedade civil mais empenhado em apresentar propostas de planejamento territorial e mais inclinados a confrontar o Poder Público possuía basicamente apenas um caminho para tentar a aprovação desses projetos, que era a via da construção de consenso.

O cálculo político realizado por este grupo de entidades da sociedade civil também é influenciado pela participação das autoridades públicas, principalmente pelo Presidente, que possuem maior controle sobre a transformação das decisões em resultados concretos. Portanto, quando o Presidente expressa suas preferências, ele já estaria influenciando a seleção das estratégias de ação e hierarquização das preferências dos grupos da sociedade civil. A presença do advogado da Controladoria do Município, durante os momentos mais conflituosos, parece exercer o mesmo efeito, já que suas sugestões sobre quais seriam os melhores encaminhamentos para resolver os problemas acaba por incentivar certas decisões ao mesmo passo que desestimula outras.

Outra importante prerrogativa exclusiva do Presidente é determinar a execução das deliberações do plenário. O recurso de poder representado por tal prerrogativa apresenta as características de uma importante ferramenta de veto, pois sua utilização pode garantir ou negar o reconhecimento formal das decisões do Conselho por parte do Poder Público. No entanto, este recurso de poder nunca foi utilizado durante o período estudado. A utilização do veto por parte do Presidente geraria uma grande repercussão, já que seria considerada uma demonstração direta do desacato das determinações do plenário e uma agressão aos princípios que fundamentam os Conselhos de Políticas Públicas. Por outro lado, os Mecanismos de Obstrução e Desinformação, apresentados no Capítulo Três, acabam gerando o mesmo efeito, só que sua atuação se desenvolve de forma mais sutil, promovendo o desaparecimento gradual dos assuntos ou propostas que não agradavam o Poder Público, sem que fosse necessário, no entanto, iniciar um conflito aberto.

Para concluir, é inegável a posição privilegiada do Presidente no que diz respeito aos recursos de poder que o cargo lhe proporciona. Assim, a definição prévia e legal que garante a um representante do Poder Público a posse deste cargo pode levantar questões sobre a autonomia que o Conselho Gestor poderá alcançar. Cabe ressaltar que a figura do Vice-Presidente não consta nas legislações elaboradas pela administração pública sobre a APA. Sua criação foi estipulada pelo Regimento Interno, assim como a regra que reserva tal cargo para

um representante da Sociedade Civil. Como o Vice-Presidente só atua na ausência do Presidente, no período estudado, ele teve poucas chances de coordenar as reuniões no Conselho Gestor da APA, tornando-se um cargo meramente simbólico.

4.2.3 ANÁLISE DAS DELIBERAÇÕES DO CONSELHO GESTOR: DESCENTRALIZAÇÃO DE TAREFAS OU PODER?

Apresenta-se na presente seção a análise quanto aos resultados que o Conselho Gestor alcançou durante seus três primeiros anos de operação. Busca-se afastar de conclusões com caráter normativo, já que elas apontariam o descompasso entre o que dispõem o diploma legal de criação e a atuação prática do Conselho Gestor como um sinal de inoperância ou, até mesmo, fracasso. Porém, o diploma legal trata o Conselho Gestor e sua adoção pelo conjunto das tradicionais instituições estatais como um tipo puro ou ideal, suposição que está muito longe de refletir a realidade. De acordo com Fuks (2005), a existência de outras arenas de gestão, com diferentes graus de abertura para participação, e a falta de clareza ou, até mesmo, a contradição existente entre os fundamentos legais que distribuem competências e capacidades deliberativas entre essas arenas, acaba originando uma disputa interna em torno da forma e do poder que essas novas instituições participativas, como o Conselho Gestor da APA, vai adquirir ou desenvolver.

O levantamento dos principais temas discutidos pelos conselheiros sinaliza de forma bem realista o grau de esforço e atenção dispensados aos diferentes assuntos durante o primeiro mandato do Conselho Gestor⁸⁶. A partir do Gráfico Oito, apresentado a seguir, podemos observar que os temas mais debatidos orbitam as questões referentes à organização e estruturação das atividades do próprio Conselho Gestor. Gestão Interna e Integração correspondem conjuntamente a 51% dos debates identificados. **Gestão Interna** é composta pelas questões que envolvem o esclarecimento, a alteração ou criação de procedimentos relacionados ao funcionamento interno do Conselho, ou seja, a sua estruturação. Já a **Integração** abrange todas as discussões relacionadas à articulação e cooperação entre o Conselho e as demais instituições presentes em Embu. O repasse de documentos e informações está incluído nesse tema. **Financiamento** é outro conjunto de questões bem

⁸⁶ Informações sobre o segundo mandato do Conselho Gestor não foram incluídas no levantamento apresentado, pois as atas das reuniões desse período ainda não haviam sido publicadas no *site* da Prefeitura durante a redação final da presente dissertação, em janeiro de 2013.

presente, já que grande parte das dificuldades apontadas pelos conselheiros para a atuação encontra-se exatamente na falta de recursos financeiros. A categoria **Planejamento** envolve a apresentação e o debate sobre propostas de planos e programas a serem implantados. Já a categoria **Ação** trata dos momentos decisórios do Conselho, geralmente relacionados à avaliação e liberação de licenças para construção, movimentação de terra ou corte de vegetação, com o estabelecimento de exigências. Por fim, a categoria **Fiscalização** abarca os debates sobre os procedimentos de vigilância dentro da Unidade de Conservação.

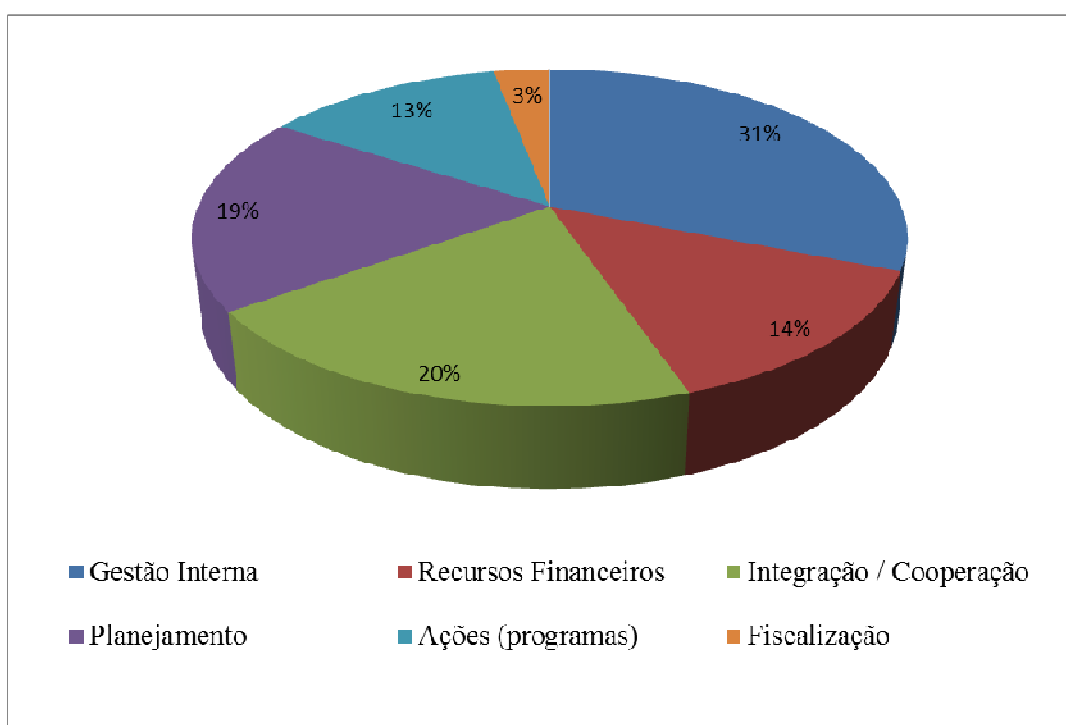


Gráfico 8: Distribuição dos temas debatidos nas Reuniões Ordinárias e Extraordinárias durante o primeiro mandato do Conselho Gestor – 2009 a 2011 (Fonte: Atas das Reuniões do Conselho Gestor. Elaboração própria.)

A partir da análise destes dados e do acompanhamento das reuniões, acumulou-se uma série de informações que registram as dificuldades enfrentadas pelo Conselho Gestor, impedindo que o colegiado exerça as competências legais descritas na lei que o instituiu. Dentre os obstáculos observados, destacam-se os de ordem financeira, visto que o colegiado funcionou durante os três primeiros anos sem repasse de verba fixa, e de ordem operacional, já que parte dos documentos essenciais para o seu funcionamento não eram repassados de forma contínua pelas secretarias do próprio município. Logo, observa-se que o Conselho Gestor teve pouca oportunidade de exercer o papel tal qual descrito no documento legal que o

criou, ou seja, de elaborar planos, programas e projetos que promovessem a sustentabilidade ambiental, social e econômica da região.

Como define Ostrom (2005), cada questão forma uma Situação de Ação, ou seja, gera uma situação na qual os conselheiros possuem à disposição um conjunto de ações que podem ser tomadas. Cada Situação de Ação possui características próprias, como já foi demonstrado no Capítulo Dois. Quando não estavam discutindo a própria estruturação e a operacionalização da Arena de Gestão e Decisão, os conselheiros tentavam viabilizar o Plano de Manejo para a APA como um todo ou propor projetos pontuais de uso e ocupação do solo. Em tais ocasiões, a Situação de Ação que se desenvolvia tratava diretamente da autonomia, poder e função – deliberativa, consultiva ou executiva – que o Conselho Gestor poderia conquistar e desenvolver.

5. CONCLUSÕES

O presente trabalho examinou a criação, o funcionamento e os resultados produzidos pelo Conselho Gestor da APA Embu-Verde ao longo de seus três primeiros anos de operação. O objetivo era identificar fatores da dimensão legal-institucional, operacional e política que poderiam estar limitando a efetividade que essa arena de gestão e decisão poderia alcançar. Os Conselhos Gestores têm sua legitimidade fundamentada na oportunidade da participação direta e efetiva de grupos da sociedade civil organizada. A efetividade da participação da sociedade civil, por sua vez, está ancorada na garantia de oportunidades equânimes para influenciar o processo deliberativo, que decorre parcialmente do grau de informação e desinformação, da disponibilização de assessoria técnica e jurídica, da autonomia para elaborar e defender suas propostas e da existência de uma dinâmica marcada pela ausência de constrangimentos e pelo estímulo ao debate e à contestação.

Dois patamares de reconhecimento, aceitação e respaldo precisam ser ultrapassados quando se examina o Conselho como uma arena participativa de gestão e decisão; eles irão sinalizar o nível de empoderamento da sociedade civil organizada. O primeiro patamar é interno ao Conselho Gestor e envolve a interação entre os conselheiros do Poder Público e da sociedade civil, que deve ser transparente e deve integrar efetivamente o Conselho ao processo de elaboração de políticas públicas municipais. É fundamental que os conselheiros tomem conhecimento das iniciativas do Poder Executivo e possam efetivamente contribuir na elaboração delas ou apresentar propostas alternativas. O segundo patamar articula o reconhecimento do Conselho Gestor, como uma instituição legítima, pelas demais instituições do Poder Público. Como já foi comentado, a implementação das deliberações tomadas no interior do Conselho, seja no plano legal ou prático, concretiza-se através da atuação de outras instituições. Logo, a efetividade do Conselho também irá depender do respaldo político oferecido pelo arranjo institucional, que vai estar muito conectado, por sua vez, com a inclinação do chefe do Poder Executivo em fortalecer ou enfraquecer o protagonismo dos Conselhos Gestores, ou em outras palavras, do projeto político do partido que ocupa a prefeitura naquele momento. Também é necessário levar em consideração, como aponta Faria & Ribeiro (2010) e Arretche (2001), que as situações financeira e administrativa dos municípios também influenciam na consolidação e fortalecimento das instituições de cunho

participativo, já que afetam a capacidade dos municípios em alcançar as metas estipuladas e cumprir com os compromissos políticos.

Após três anos de acompanhamento das Reuniões Ordinárias e Extraordinárias do Conselho da APA Embu-Verde e levantamento das notícias vinculadas pela mídia e pela própria Prefeitura sobre as ações e planos governamentais que incidiriam na área de interesse, constatou-se que a política de descentralização promovida pelo Poder Executivo se limitou a atividades rotineiras nos campos da fiscalização e licenciamento. Logo, durante o período estudado, o Conselho Gestor assumiu mais a figura de uma instância fiscalizadora ou aplicadora de regras e normas ao invés da figura de uma instância formuladora de políticas, como estabeleciam os dispositivos legais que o criaram e estruturaram. É inegável que a participação dos conselheiros na execução destas atividades traz mais transparência ao processo e aumenta o controle sobre a atuação do Poder Público. Transparência e fiscalização foram os dois grandes méritos alcançados ao final do terceiro ano de funcionamento do Conselho Gestor, frutos do processo de interação entre Poder Público e grupos da sociedade civil. Mesmo que a transparência não tenha possibilitado, em todos os casos, uma atuação incisiva do Conselho Gestor na resolução dos problemas, ela permitia que os conselheiros da sociedade civil identificassem os problemas e recorressem a outros instrumentos para solucioná-los, como, por exemplo, a organização de manifestações públicas e o acionamento do Poder Judiciário. A maior participação dos conselheiros no processo de licenciamento municipal de atividades e empreendimentos, realizado dentro da Unidade de Conservação, talvez seja a vitória mais significativa do Conselho Gestor como instituição, pois permitiu aos conselheiros interferir, mesmo que de forma suplementar ou marginal, em parte das decisões governamentais que influenciariam o uso e ocupação do solo da APA Embu-Verde. Entretanto, como já foi discutido, a falta de formalização destes procedimentos deixa os conselheiros da sociedade civil à mercê da conveniência dos representantes governamentais, que podem, a qualquer momento, interromper completamente a cooperação ou limitá-la aos assuntos que não afetem os interesses do Poder Executivo.

A descentralização do poder decisório na gestão dos assuntos públicos, ponto chave da criação dos Conselhos de Políticas Públicas, é extremamente baixa no caso do Conselho da APA Embu-Verde. Projetos e políticas que envolviam o planejamento da Unidade de Conservação só eram levados até o Conselho quando a aprovação dessa arena era estritamente necessária. Observa-se que a participação dos conselheiros da sociedade civil, nesses casos, se resumia ao processo decisório, que dificilmente não seria favorável ao Governo,

principalmente quando o mecanismo utilizado para a tomada de decisão era a votação. Como a participação se limitava à fase final, os conselheiros da sociedade civil não tiveram a oportunidade de contribuir, propor soluções alternativas ou questionar os projetos defendidos pelo Poder Público.

Como já foi demonstrado, três tendências bem claras desdobravam-se quando questões mais conflituosas entravam em pauta. Na primeira tendência, os representantes do Poder Público permitiam que a questão fosse discutida, mas não ofereciam suporte técnico ou informações para auxiliar os grupos da sociedade civil interessados no projeto. Sem apoio ou incentivo, as propostas desapareciam da pauta. A segunda tendência pode ser considerada uma ramificação da etapa final da primeira. Nestes casos, mesmo sem apoio, os grupos da sociedade civil continuavam discutindo o projeto que defendiam e pressionavam o Poder Público por uma resposta ou posicionamento. Tais projetos perdiam a força quando o Poder Público apresentava uma proposta alternativa, que já estava fechada e, portanto, não era passível de modificações. A elaboração dessas propostas não era compartilhada com os conselheiros, negando a oportunidade para que eles contribuíssem e questionassem. Já na terceira tendência, o Poder Público apresentava abruptamente uma proposta para votação sem que houvesse oportunidade para o plenário do Conselho debater, analisar e se apropriar dela.

Em nenhum dos casos estudados, os conselheiros da sociedade civil tiveram oportunidade de participar da elaboração de propostas, programas ou políticas que tivessem como objetivo o planejamento ou zoneamento territorial da APA Embu-Verde. A clara limitação do escopo de atuação do Conselho Gestor fez com que a instituição desenvolvesse capacidades ligadas ao gerenciamento ambiental e territorial, ou seja, a atuação estava pautada à aplicação e avaliação de um conjunto de ações previamente definidos por outras arenas de gestão e decisão. Por outro lado, as capacidades que fariam do Conselho uma instância efetiva de gestão e planejamento, como, por exemplo, a realização de estudos prospectivos e a elaboração de políticas públicas, que se desdobrariam em planos, projetos e ações, não foram fortalecidas.

Parte do desequilíbrio entre as capacidades de gerenciamento e gestão do Conselho Gestor pode ser fruto de uma disputa interna entre conselheiros do Poder Público e parte dos conselheiros da sociedade civil em torno do poder que essa nova instituição irá adquirir ou desenvolver. Como afirma Cunha et al. (2011, apud MUTZ, 2008; THOMPSON, 2008), cada instituição apresenta capacidade para desenvolver diferentes faces da deliberação, como, por

exemplo, a normativa, fiscalizadora, implementadora e planejadora. A análise do Conselho Gestor permite apontar que as capacidades voltadas ao gerenciamento da APA, como a fiscalização e a implementação, sobrepujaram as capacidades relacionadas à gestão.

Entretanto, deve-se ressaltar que mesmo as capacidades de gerenciamento não foram obtidas de forma pacífica, mas foram frutos de um processo conflituoso entre representantes da sociedade civil e do Poder Público, que em seus momentos mais tensos chegou a envolver o Ministério Público. Do ponto de vista do planejamento e da gestão efetiva, o Conselho Gestor não teve uma atuação determinante nas políticas e ações que afetaram a APA Embu-Verde durante o período analisado. De acordo com Abers & Keck (2008), os governos municipais tendem a resistir a dividir o poder com os representantes da sociedade civil, evitando submeter e discutir propostas com os Conselhos quando não estão certos da aprovação. De forma complementar, Faria & Ribeiro (2010) afirmam que os projetos da sociedade civil possuem maior probabilidade de serem recebidos pelos representantes governamentais quando existe correspondência com os projetos do Poder público. A realidade constada no Conselho Gestor corrobora parcialmente com a afirmação dos autores citados. O Poder Executivo de Embu das Artes demonstrou, ao longo dos três anos, certa resistência em incluir o Conselho Gestor no processo de elaboração de planos e políticas públicas. Tal resistência já indicava a indisposição em partilhar o poder decisório, pois não existia oportunidade para os conselheiros da sociedade civil participarem da elaboração desses projetos, que quando eram enviados para votação no plenário já estavam fadados à aprovação. Como foi apontado, os conselheiros do Poder Público dominavam praticamente metade dos votos do Conselho e se articulavam para formar um bloco em defesa de suas propostas, enquanto os segmentos da sociedade civil não apresentavam a mesma coesão.

Outros fatores que impediam a tradução da paridade numérica entre sociedade civil e Poder Público em igualdade de oportunidades para influenciar o processo deliberativo estão relacionados à falta de informação, de suporte técnico-legal e de recursos financeiros e materiais. Também se deve ressaltar que a redação dos dispositivos legais que criam e operacionalizam o Conselho carece de clareza, condição que dificulta a definição das competências e a extensão de suas atribuições deliberativas e consultivas. Além das instruções não definirem consequências para o não cumprimento das deliberações dos conselheiros, os dispositivos legais também não deixam claro a articulação e hierarquia que existe entre o Conselho Gestor e as demais organizações do arranjo institucional municipal. Na Lei nº 108/2008, o termo Poder Público é utilizado em certos momentos para diferenciar o Conselho

Gestor do restante do aparato municipal, mas em outras situações, ele também é utilizado no sentido de englobar todas as instituições municipais. Estas indefinições dificultam a identificação de responsabilidade e causa a sobreposição de competências entre as instituições públicas. Para finalizar, é curiosa a contradição que surge entre a definição do Conselho Gestor como uma instituição deliberativa, nos dispositivos legais, e alguns dos termos aplicados para descrever as suas ações e competências, como, por exemplo: se manifestar, ser consultado ou ser informado.

O presente trabalho buscou descrever e analisar quantitativamente e qualitativamente a composição, o funcionamento e os resultados da atuação do Conselho Gestor da APA Embu-Verde. Considera-se que a descrição quantitativa nesse caso é uma abordagem interessante, pois possibilita a comparação entre arenas de decisão com as mesmas características em diferentes locais e épocas; comparação esta que poderá indicar causas de certos problemas e, conseqüentemente, formas para minimizá-los. Além disso, o registro quantitativo também oferece uma série de indicadores que demonstrarão a evolução das arenas de gestão participativa com o passar dos anos. Por sua vez, a abordagem qualitativa possibilita uma série de análises e comparações com o marco teórico, iluminando uma constelação de fenômenos políticos e sociais que atuam direta e indiretamente nos Conselhos Gestores.

Averiguou-se que o Conselho Gestor da APA Embu-Verde apresenta características de um estágio inicial de implementação, mesmo após três anos de funcionamento, uma vez que nas reuniões discutem-se, principalmente, questões que tratam da estruturação de sua gestão interna, do esclarecimento de seus objetivos e competências, da integração com outras instituições e do financiamento de suas atividades, não conseguindo atingir conseqüentemente as expectativas concernentes à atuação do Conselho Gestor. Assim, quando há necessidade de ações propositivas, verifica-se que estas são emergenciais e que as decisões são de curto-prazo, envolvendo, sobretudo, temas relacionados a outorga de licenças para a realização de atividades de movimentação de terra, construção de obras e corte de vegetação, com as necessárias medidas compensadoras.

Conclui-se que a descentralização ocorrida no Conselho Gestor da APA Embu-Verde ocorreu principalmente na dimensão administrativa e operacional, mas não atingiu a dimensão política, no sentido de elaborar e definir projetos de desenvolvimento socioeconômico e ordenamento territorial, que continua concentrada nas esferas tradicionais do Poder Executivo. Portanto, a ausência de mecanismos ou diretrizes claras que garantam a efetivação

da atuação desse Conselho Gestor constitui um problema estrutural originado de seu desenho institucional, que pode se consolidar em uma barreira significativa mesmo nos momentos em que o processo político se desenvolva através de uma participação mais igualitária entre os diversos atores sociais e promova decisões mais consensuais e democráticas.

Apresentam-se como desafios para as pesquisas futuras nesse campo de estudo a definição mais clara e aprofundada dos elementos que compõem a dimensão legal-institucional, ou seja, as regras que definem parcialmente o formato e o funcionamento dos Conselhos, identificando como a presença ou ausência delas condiciona ou altera os resultados do processo deliberativo. Pesquisas comparativas podem iluminar os efeitos que diferentes regras acarretam. Entretanto, ressalta-se que se deve evitar uma abordagem determinista com relação aos efeitos das regras, já que a cultura associativista e a capacidade administrativa e financeira do próprio governo, como já visto, também podem afetar em diferentes graus os resultados. Outro ponto interessante de estudo e que impacta diretamente a democratização dos Conselhos Participativos é a composição do plenário referente à sociedade civil, ou seja, a definição e a distribuição das cadeiras representativas entre os representantes deste segmento. O aprofundamento dos potenciais democratizantes destes espaços passa pela ampliação da participação do maior número possível de grupos sociais interessados e afetados pelas decisões que serão tomadas. Logo, analisar como os segmentos da sociedade civil são informados ou convidados para participar do Conselho, como ocorre o processo eleitoral e qual suporte é oferecido para capacitar e permitir a participação desses segmentos também se demonstra um campo de pesquisa importante.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R.; KECK, M. Águas turbulentas: instituições e práticas políticas na reforma do sistema de gestão da água no Brasil. LUBAMBO, C. et al. (Orgs.). **Desenho Institucional e Participação Política: experiência no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, v. 1, 2005.

ABERS, R.; KECK, M. **Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores**. Caderno CRH, vol. 21, n. 52, p. 2008.

ABERS, R. et al. **Inclusão, deliberação e controle: três dimensões de democracia nos comitês e consórcios de bacias hidrográficas no Brasil**. Ambiente & Sociedade, vol. 12, n. 01, p. 115-132. 2009

ABRAMOVAY, R. **Conselhos além dos limites**. Estudos Avançados, vol. 15, n.43. 2001.

ACOFORADO, G, I. **Elinor Ostrom e a economia ecológica: uma nota**. Boletim da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, n. 21, 2009.

ARNSTEI, S. R. **Uma escada da participação cidadã**. Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação. Porto Alegre, vol. 2, n. 2, 2002.

ARRETCHE, M. **Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?** Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 31, n. 11. 1996.

ARRETCHE, M. Uma Contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: MOREIRA, M. C.R.; CARVALHO, M.B. (Orgs.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUCSP, 200.

BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. **Two faces of power**. American Political Science Review, n. 56. 1962.

BEU, S. E.; CRUZ, E. C. **Avaliação da qualidade ambiental e proposta de aplicação do modelo DPSIR como subsídio para o Planejamento Ambiental em Bacias Hidrográficas: Estudo de caso na Bacia do Rio Cotia**. In: Fórum de difusão científica para inovações de pesquisa e extensão - Tietê Vivo/2007. São Paulo. Fórum de difusão científica para inovações de pesquisa e extensão - Tietê Vivo, 2007.

BRASIL. LEI FEDERAL Nº 9.985, de 18 de julho de 2000. **Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.** Brasília, 2000.

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 108, de 11 de dezembro de 2008. **Cria a Unidade de Conservação – Área de Proteção Ambiental – APA Embu-Verde e dá outras providências.** São Paulo, 2008.

BASURTO, X. et al. **A Systematic Approach to Institutional Analysis: applying Crawford and Ostrom's Grammar.** Political Research Quarterly, vol. 20, n. 10, p. 1-16, 2009.

BONFIM, F. C. R. **Governança ambiental e unidade de conservação do meio ambiente: uma abordagem institucionalista.** Dissertação de Mestrado – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Economia de São Paulo, São Paulo, 2007

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. In: SARAVIA, E. & FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas Públicas – volume 2.** Brasília: ENAP, 2006.

COUTO, C.; ARANTES, R. **Constituição, governo e democracia no Brasil.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 21, n. 61, p. 41-62. 2006.

COUTO, C. G. **O Averso do avesso: conjuntura e estrutura na recente agenda política brasileira.** São Paulo em Perspectiva, v. 15, n. 4, p. 32-44, 2001.

CUNHA, L. H.; COELHO, M. C. N. Política e Gestão Ambiental. In: CUNHA, L. H. ET al. (Orgs.). **A Questão Ambiental: Diferentes Abordagens.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2003

CUNHA, E. S. M. et al. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, R. R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: IPEA, 2011.

DAGNINO, E. Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil. In: PERISSINOTTO, R.; FUKS, M. (Orgs.). **Democracia: teoria e prática.** Rio de Janeiro: Relume Dumará. 2002.

DAGNINO, E. **Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa.** Revista de Sociologia Política, vol. 1, n.5. 2004.

DAGNINO, R. Metodologia de análise de políticas públicas. In: DAGNINO, R. et al. **Gestão estratégica da inovação: metodologias para análise e implementação**. Taubaté: Cabral Universitária, 2002.

DAHL, R. **Who governs?** New Haven, Yale University Press. 1961.

EASTON, D. **A system analysis of political life**. New York: Wiley, 1965.

EMBU. **Plano Diretor de Embu**. Embu das Artes: 2003.

FARIA, C. A. P. **Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.18, n.51. 2003.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? In: AVRITZER, L. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

FILHO, J. C. L. et al. **Gestão ambiental regional: usando o IAD Framework de Elinor Ostrom na "análise política" da gestão ambiental da Região Metropolitana de Porto Alegre**. Revista Organizações & Sociedade, vol. 16, n. 51. 2009a.

FILHO, J. C. L. et. **Análise da gestão ambiental regional através dos comitês de gerenciamento de bacias hidrográficas**. Revista Eletrônica de Administração, vol. 15, n. 2, 2009b

FRACALANZA, A. P. et al. **Governança das águas e o abastecimento humano: a importância da justiça ambiental para a implementação da política de recursos hídricos do Estado de São Paulo**. In: XIV World Water Congress, 2011a, Porto de Galinhas. Anais. CD-ROM.

FRACALANZA, A. P. et al. **Gestão de água e solo da APA Embu-Verde: instituições, poder e participação**. In: IX Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, 2011b, Brasília. ANAIS. Disponível em: http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/ix_en/GT6--185-20110620183429.pdf. Acesso em: 15/04/2012.

FRANCO, G. A. D. C. et al. **Importância dos remanescentes Florestais de Embu (SP, Brasil) para a conservação da flora regional**. Revista Biota Neotropica, vol.7, n.3, 2007.

FRANCO, M. I. G. C. **Educação ambiental e pesquisa-ação participante: registro analítico-crítico de uma práxis educativa**. Tese de Doutorado – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2010.

FREY, K. **Políticas Públicas: um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, n. 21, p. 211-259. 2000.

FUKS, M. **Participação política em conselhos gestores de políticas sociais no Paraná**. In: PERISSINOTTO, R.; FUKS, M. (Orgs.). Democracia: teoria e prática. Relume Dumará. 2002.

FUKS, M. et al. **Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba**. Revista de Sociologia e Política, n. 21. 2003.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. **Recursos, decisão e poder: Conselhos gestores de políticas públicas em Curitiba**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 21, n. 60. 2006.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. **As três versões do neo-institucionalismo**. Lua Nova, n. 58, 2003.

HARMONICOP. **Learning together to manage together: improving participation in water management**. Osnabrück: University of Osnabrück. 2005. Disponível em: <http://www.harmonicop.uos.de/HarmoniCOPHandbook.pdf>. Acesso em: 26/11/2012.

IBGE. **IBGE cidades – Embu das Artes**. Disponível em: <http://www.ibge.com.br/cidadesat/link.php?codmun=351500>. Acesso em: 15/09/2012.

SACHS, I. **Desenvolvimento incluyente, sustentável e sustentado**. Garamond, 2006.

SORJ, B. (Des)construindo a sociedade civil na América Latina. In: SORJ, B. (Org.). **Usos, abusos e desafios da sociedade civil na América Latina**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2010.

IMMERGUT, E. M. O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas Públicas – volume 1**. Brasília: ENAP, 2006.

IMMERGUT, E. M. **As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 11, n. 30, 1996.

JACOBI, P. R.; FRACALANZA, A. P. **Comitês de bacias hidrográficas no Brasil: desafios de fortalecimento da gestão compartilhada e participativa.** Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 11-12. 2005.

JACOBI, P. R. Governança da Água no Brasil. In: RIBEIRO, W. C. (Org.). **Governança da água no Brasil – Uma Visão Interdisciplinar.** São Paulo: Editora Annablume, 2009.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives and Public Policies.** New York: Longman, 1995

KOONTZ, T. M. **An introduction to the Institutional Analysis and Development Framework for forest management research.** Vancouver: Faculty of Forestry, University of British Columbia, 2003 (Texto para discussão). Disponível em: <http://web.forestry.ubc.ca/fnconditions/documents/tomkoontzpaper.pdf>. Acesso em: 20/11/2012.

LAURIOLA, V. **Um nobel heterodoxo e rosa-verde. Sinal de esperança?** Boletim da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, n. 21, 2009.

LEVY, M. **Uma lógica da mudança institucional.** In: Dados – Revista de Ciências Sociais, vol. 34, n. 1, 1991

LINDBLOM, C. E. **Still muddling, not yet through.** Public Administration Review, vol. 39, n. 6, 1979.

LOUREIRO, C. B.; CUNHA, C. C. **Educação ambiental e gestão participativa de unidade de conservação: elementos para se pensar a sustentabilidade democrática.** Ambiente & Sociedade, vol. 11, n. 2, 2008.

LUKES, S. **Power: a radical view.** Londres, The MacMillan Press. 1976

LÜCHMANN, L. H. H. **Os Conselhos gestores de Políticas Públicas: desafios do desenho institucional.** Ciências Sociais Unisinos, n. 161. 2002.

LÜCHMANN, L. H. H. **Redesenhando as relações sociedade e Estado: o tripé da democracia deliberativa.** Revista Katálisis, vol. 6, n.2, 2003.

MACHADO, C. J. S. **Recursos Hídricos e Cidadania no Brasil: Limites, Alternativas e Desafios.** Ambiente & Sociedade, vol. 6, n. 2. 2003.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. **Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política**. Revista de Sociologia Política, vol. 16, n. 31, 2008

MARQUES, E. C. **Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas públicas e atores políticos**. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, n. 43, p. 67-102. 1997.

MARQUES, E. C. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume, 2003.

MARQUES, E. C. **Redes sociais e poder no estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 21, n. 60. 2005.

MELO, M. A.; FRANCO, M. I. (Orgs.). **Atlas Socioambiental de Embu das Artes**. Embu: Prefeitura da Estância Turística de Embu, 2008.

MARTINS, H. F. **Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública**. Tese de Doutorado – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Departamento de Administração Pública, Rio de Janeiro, 2003

METZGER, J. P. et al. **Uma área de relevante interesse biológico, porém pouco conhecida: a Reserva Florestal do Morro Grande**. Revista Biota Neotropica, vol.6, n.2. 2006.

MEYER-PFLUG. **Série pensando o direito: grupos de interesse (lobby)**. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos, 2009.

MIGUEL, L. F. **Representação Política em 3-D: elementos para uma teoria da representação política**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18, n. 51. 2003

MORATO, R. G. **Análise da qualidade de vida urbana no município de Embu/SP**. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2004.

MUTZ, D. C. **Is deliberative democracy a falsifiable theory?** Annual Review of Political Science, n. 11, 2008.

NOBRE, W. **APA Itatuba – Morro Grande: uma ação da sociedade civil organizada para a defesa da vida em Embu das Artes**. 2008. Slides disponíveis em:

<http://www.thinktankpensareagir.com.br/APA%20Presentation%20%20v5%20Wilson.pdf>.

Acesso em: 20/11/2012.

OFFE, C.; VOLKER, R. Teses sobre a teoria do Estado. In: OFFE, C. (Org.). **Problemas estruturais do Estado capitalista**. São Paulo: Tempo Brasileiro, 1984.

OJIMA, R. et al. **O estigma de morar longe da cidade: repensando o consenso sobre as “cidades-dormitórios” no Brasil**. Cadernos Metr pole, vol. 12, n. 24, 2010.

OLSON, M. **A lógica da Ação Coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999.

OSTROM, E.; CRAWFORD, S. **A Grammar of Institutions**. The American Political Science Review, vol. 89, n. 3, p. 581-600. 1995.

OSTROM, E. **Understanding Institutional Diversity**. Princeton: Princeton University Press. 2005.

PIRES, R. R. C. (Org.). Efetividades das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.

PERISSINOTTO, R. Participação e democracia: o caso do Conselho de Assistência Social de Curitiba. In: PERISSINOTTO, R.; FUKS, M. (Orgs.). **Democracia: teoria e prática**. Relume Dumará. 2002.

PERISSINOTTO, R. **Política e sociedade: por uma volta à sociologia política**. Revista de Sociologia Política, vol. 1, n.5. 2004.

PREZEWORSKI, A. **Democracia e Mercado no Leste Europeu e na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

SARAIVA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas Públicas – volume 1**. Brasília: ENAP, 2006.

SEAE – Sociedade Ecológica Amigos de Embu. **Agenda 21 Escolar de Embu das Artes**. Embu das Artes, 2007.

SEAE – Sociedade Ecológica Amigos de Embu. **Prefeitura despesa projeto social**. Jornal Salve Embu das Artes, n.1, 2012. Disponível em: http://salveembudasartes.com.br/wp-content/uploads/2011/11/20111130-Salve_Embu_N1_2EDICAO.pdf. Acesso em: 20/11/2012.

SCARDUA, P. F. **Governabilidade e descentralização da gestão ambiental no Brasil**. 256 p. Tese de Doutorado – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília. 2003

SCHLAGER, E. A comparison of frameworks, theories and models of policy process. In: SABATIER, P. A. (Org.) **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 1999.

SCHLÜTER, A.; THEESFELD, I. **The Grammar of Institutions: the challenge to distinguish between norms and rules**. Colloquium Series of the Workshop in Political Theory and Policy Analysis. 2008.

SCHUBERT, K. **Politikanalyse**. Opladen: Leske+Budrich, 1991.

SDU – Secretaria de Desenvolvimento Urbano. **Plano de saneamento básico: 2011-2040**. Prefeitura de Embu das Artes, 2011. Disponível em: http://www.embu.sp.gov.br/e-gov/public/arquivos/2011/06/05_minuta_plano_saneamento.pdf. Acesso em: 10/10/2012.

SILVA E OLIVEIRA, V. C. et al. **Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil**. Cadernos EBAPE, vol. 8, n. 3, 2010.

SOUZA, C. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, n. 16, p. 20-45, 2006.

TEIXEIRA, A. C. C.; SILVA, C. A. **Participação social e democratização do Estado**. Revista Política & Sociedade, vol. 3, n. 5, 2004.

THOMAS, C. S. The Study of Interest Groups. In: THOMAS, C. S. (Org.). **Research guide to U.S. and international interest groups**. Westport: Praeger Publishers, 2004.

THOMPSON, D. F. **Deliberative democratic theory and empirical political Science**. Annual Review of Political Science, n. 11, 2008.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: LTC. 1982