
**Documento de sistematização de experiências de desenvolvimento
local**

**Participação social e espaços de gestão pública:
a experiência Piracicabana**

DOCUMENTO PRESENTADO PARA:
CONCURSO RIDELC

PREPARADA POR:
Paulo Eduardo Moruzzi Marques

Piracicaba/SP - Brasil

ÍNDICE

INFORMACIÓN GENERAL	1
INTRODUÇÃO	2
1 ANTECEDENTES	5
2 RELAÇÃO DAS POLÍTICAS ASSOCIADAS AO PROJETO/EXPERIÊNCIA	9
3 ASPECTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS	12
4 DESENVOLVIMENTO E RESULTADOS	16
5 LIÇÕES, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	24
6 BIBLIOGRAFIA	26

LISTA DE TABLAS

Tabla 3-1 Objetivos mayores CONDEMA	12
Tabla 3-2 Dimensoes consideradas	14
Tabla 3-3 Grupos de trabajos	14
Tabla 4-1 Principais problemas ambientais de Piracicaba.....	17
Tabla 4-2 Hierarquia de trabalho OSCIP Piracicaba 2010.....	18
Tabla 4-3 Alguns projectos já concluídos	19
Tabla 4-4 Objetivos “Agricultura e Desenvolvimento Rural”	20

INFORMACIÓN GENERAL

Paulo Eduardo Moruzzi Marques¹

Participaram da elaboração final deste documento:

Thais Gabriele Zamboni Córdova²

Carolle Utrera Alarcon³

Pablo Torres Carreira⁴

Contribuíram em alguma medida para a realização deste trabalho, os estudantes da ESALQ/USP:

Alberto Borgonovi Christiano

Erika Tatiane Ferreira

Giselly Iglesia Coutinho

Joana Brandi Mão

Mauro Vitor Homem Silva

Rafael Gomes Travassos

Rafael Meirelles Coelho Rocha

Renato Piselli Rossin

Yara Borba Formigoni

¹ Professor Doutor do Departamento de Economia, Administração e Sociologia da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo. Avenida Pádua Dias, 11 CEP: 13.418-900 Piracicaba/SP (pmarques@esalq.usp.br).

² Graduanda em Gestão Ambiental pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo.

³ Graduanda em Gestão Ambiental pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo.

⁴ Graduando em Engenharia Agrônômica pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo.

INTRODUÇÃO

Enquanto fruto dos esforços empreendidos por um grupo de estudantes universitários reunidos em torno da disciplina “Participação social, democracia e sustentabilidade” (ministrada pelo autor na Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, ESALQ/USP), este trabalho propõe a sistematização e análise de experiências de gestão pública com caráter participativo no município de Piracicaba, São Paulo. Trata-se de um estudo de três projetos representativos daqueles existentes no município, permitindo a reflexão sobre a temática da participação social nos processos de discussão, deliberação, execução e avaliação de políticas públicas. As iniciativas em estudo são: 1. Plano Diretor Sócio-Ambiental Participativo do Campus “Luiz de Queiroz” (PDSAPLQ) da Universidade de São Paulo; 2. Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA) de Piracicaba e; 3. Planejamento Estratégico do Piracicaba 2010.

Desta forma, o objetivo do trabalho, ajustado aos eixos da convocatória do concurso promovido pelo RIDELC, consiste em: 1. avaliar os processos de fortalecimento das populações implicadas em projetos sócio-ambientais de desenvolvimento, planejamento e elaboração de normas legais, particularmente em razão do aperfeiçoamento de suas capacidades de intervenção, com repercussão na organização e no manejo da informação; 2. refletir sobre o processo de descentralização participativa enquanto meio para favorecer um desenvolvimento sócio-econômico local respeitoso dos limites ambientais; 3. examinar a incorporação efetiva, pelos governos locais, das propostas e aspirações expressas pelos membros das comunidades mais desfavorecidas do município e os meios de transmissão destas aos fóruns com caráter participativo; 4. estudar os formatos institucionais dos espaços de gestão social no que se refere particularmente a uma eficácia em termos de maior participação, representatividade e transparência (notadamente sobre ao acesso à informação e aos mecanismos de publicização das decisões e dos negócios públicos); 5. averiguar a repercussão da instalação destes organismos colegiados na definição dos orçamentos públicos; 6. apreciar as qualidades das parcerias estabelecidas entre setor público e setores privados e associativos em torno dos fóruns em estudo.

Para a averiguação das referidas experiências, elaborou-se uma série de indicadores que se constituíram como referências para a coleta de informações. Estes indicadores cobriram sete campos temáticos (fundamentalmente no que se refere ao tema da participação social), a saber: partilha do poder de decisão entre Estado e sociedade civil; burocratização dos processos participativos; compartilhamento do projeto político; representatividade dos membros do colegiado; formato institucional da instância instaurada de debate e tomada de decisão; características do planejamento com viés participativo e; transparência. A elaboração destes indicadores permitiu obter uma série de elementos para a organização e comparação dos dados relativos a cada caso e para a análise do conjunto deste tipo de experiência em Piracicaba.

Convém apresentar, em rápidas linhas, idéias que permitam compreender a propagação de prescrições em prol da participação social em toda a América Latina ao longo dos anos noventa. Nesta perspectiva, dois conjuntos de fatores prevalecem nas explicações sobre o fenômeno de proliferação de novos canais públicos para captação das aspirações dos atores locais em grande medida marginalizados dos processos de tomada de decisão nas esferas dos poderes públicos.

O primeiro grupo de fatores se refere à idéia segundo a qual a multiplicação de interlocutores locais inibe malversações no uso dos fundos públicos, favorecendo uma implantação mais adequada dos projetos de desenvolvimento. Trata-se, finalmente, de uma procura de respostas aos sucessivos fracassos neste domínio. Todavia, esta concepção se ancora antes em perspectivas fundadas em lógicas fortemente economicistas do que orientada para inovações democráticas.

Uma vertente importante neste grupo considera que as intervenções públicas voltadas ao desenvolvimento e à implantação de infra-estrutura social deveriam unicamente se dirigir às camadas mais empobrecidas da população rural, tendo em vista uma primazia do objetivo de combate à pobreza. Deste ponto de vista, o apoio aos grupos mais empobrecidos da população obedece a uma lógica que pretende atenuar a extrema precariedade num contexto da aplicação de políticas neoliberais nos países em desenvolvimento. Nesta linha de raciocínio, as reformas estruturais demandam certo tempo para seu amadurecimento. Favorecendo a retomada do crescimento, tal maturação beneficiaria o conjunto da sociedade, mesmo os grupos sociais menos privilegiados.

No entanto, enquanto estes benefícios não chegam, tal concepção recomenda ações públicas direcionadas aos segmentos mais vulneráveis da população. Neste quadro, prescreve-se a participação ativa da população mais empobrecida nas escolhas da política social (Valier, 2000). Obviamente, observa-se aqui uma forte hostilidade à intervenção estatal, com impactos concretos em termos de restrição orçamentária às políticas sociais e desenvolvimentistas. A participação social dos mais pobres, antes de representar maior eficácia na utilização dos recursos públicos, favorece a diminuição das despesas estatais, bloqueando a expansão da proteção social a camadas mais amplas da população. De maneira apropriada, pode-se considerar que esta concepção molda-se ao projeto de um Estado mínimo, que se desengaja dos compromissos em torno da garantia de direitos (Dagnino, 2002).

Sob vários aspectos, a idéia de uma “exclusão participativa” parece adequada para interpretar as lógicas destas políticas de combate contra a pobreza. A transferência de competências do Estado para a sociedade civil constitui uma característica essencial de uma preconização cujo pressuposto central consiste em identificar num excesso de intervencionismo estatal o maior malefício dos países latino-americanos. Ainda que, por exemplo, as populações rurais sejam convidadas a desempenhar um papel chave na busca de soluções aos problemas locais relativos à infra-estrutura, as decisões na esfera macro-econômicas devem ser blindadas frente ao campo do debate político (Quintana, 1997).

O segundo grupo de fatores favoráveis à propagação de espaços públicos abertos à participação social se associa às demandas em torno da democratização brasileira com o fim dos anos autoritários do regime militar. Constituindo uma resposta aos aproximadamente vinte anos de centralização dos governos militares, uma tendência de descentralização favoreceu a instalação destes espaços em diversos campos da administração pública. O espaço local (notadamente municipal) constitui o lugar por excelência destas experiências. De fato, trata-se da busca de meios eficazes para provocar uma redistribuição de papéis em torno dos processos de tomada de decisão na esfera pública. Na medida de sua proximidade com os cidadãos, a esfera local de poder torna-se fundamental para estes desenhos de perspectivas democráticas.

Efetivamente, estas perspectivas revelam uma profunda insatisfação com os limites da democracia representativa. Este descontentamento alimenta-se da forte apatia político-partidária, da ausência de controle dos cidadãos e dos partidos sobre os eleitos, do descaso em relação às vontades manifestas pelos grupos organizados da sociedade e da crescente desigualdade social. Este quadro conduz à idéia de ampliar o cânone democrático, como sugerem Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer (2002), ou seja, trata-se em grandes linhas de edificar uma democracia participativa.

De outra parte, o movimento ambientalista e o debate acerca do desenvolvimento sustentável contribuem para o reforço das recomendações em favor da participação, na medida em que se considera o conhecimento local como essencial para a concepção de projetos fundados na utilização adequada dos recursos naturais e humanos. Esta perspectiva pressupõe a multiplicação dos canais abertos à manifestação dos atores locais (Andrade, 2004).

Nas próximas seções, são examinadas as três experiências piracicabanas, cujas concepções colocam num primeiro plano a idéia de participação.

1 ANTECEDENTES

Tendo uma das maiores extensões territoriais entre os municípios de São Paulo, Piracicaba, com seus 1.312,30 km², possui uma área rural ocupando 88% deste território. Na medida em que apenas 13.540 pessoas residem nestes espaços rurais, a idéia de desertificação pode ser apropriada para caracterizar a ocupação humana no município. Este número equivale a 5% da população total da cidade (300.500 habitantes). Esta relativa desertificação é facilmente explicada pela predominância em Piracicaba da monocultura da cana-de-açúcar, que ocupa 578 km² dos 784 km² do território destinado às culturas agrícolas. Apesar de existirem outras atividades agropecuárias, a extensão da cultura da cana ofusca qualquer tentativa de dar relevo aos outros cultivos implantados no município. A situação é ainda mais paradoxal quando se nota que Piracicaba conta com uma das escolas superiores em ciências agrárias mais reconhecidas do país. A diversidade do ensino, pesquisa e extensão no campo agrícola e pecuário desta escola, Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, não repercute no próprio município no qual está instalada. É verdade que a modernização da agricultura, com sua orientação produtivista, favorece uma considerável especialização das atividades agrícolas, em detrimento da diversificação. Em todo caso, a paisagem agrícola de Piracicaba possui traços extremamente forte desta tendência à especialização.

Por outro lado, a representação local predominante na cidade a concebe como um pólo industrial de grande porte, favorecido pelo fato de se situar no centro do estado mais industrializado do país. É deste ponto de vista que a extensão territorial da cidade é apresentada no sítio WEB de sua prefeitura municipal como uma “excepcional reserva de terras para assentamentos industriais” com significativo potencial econômico em razão da proximidade com os maiores centros consumidores e industriais do Brasil (referência).

De fato, trata-se de uma cidade dotada de uma infra-estrutura considerável. Por exemplo, 100% da população, incluindo aquela da zona rural, é abastecida com água tratada e a rede de coleta de esgoto cobre 97% do município. O rio Piracicaba é visto pelo seu potencial de se tornar um meio de transporte dos mais eficazes no âmbito do Mercosul, já que permite uma interligação com as hidrovias Tietê e Paraná. A maior refinaria de petróleo do estado de São Paulo se situa em Paulínia, cidade próxima de Piracicaba. As dinâmicas dos setores de serviços e industriais são aceleradas, destacando-se aqui empresas de grande porte, tais como Carterpillar, Dedini e Belgo Mineiro, num universo de mais de 5000 unidades industriais.

Esta pujança industrial oculta problemas graves em termos sócio-ambientais. A título de exemplo, na Câmara Municipal de Piracicaba, existem vozes descontentes com a prática da queimada da cana-de-açúcar em Piracicaba. Porém, o discurso em torno da potencialidade deste setor agrícola enquanto insumo para o fortalecimento do pólo industrial de açúcar e álcool do município procura minimizar as contestações. Com efeito, uma lei estadual estabelece o longínquo ano de 2031 como prazo para a proibição definitiva da queima da palha canavieira, ainda com possibilidade de prorrogação.

Ilustrativo do debate é a tramitação, no ano de 2005, do projeto de lei nº 080/05 na Câmara Municipal, de autoria do vereador Carlos Gomes da Silva, que anteciparia para 2012 o fim das queimadas. A resistência interna e pressões dos usineiros, que justificavam a queima por evitar maiores problemas de

saúde aos trabalhadores – de passagem, é fato que os trabalhadores da cana-de-açúcar estão sujeitos a condições de trabalho das mais precárias, sendo freqüente as denúncias de excesso de esforço físico com conseqüências fatais entre estes assalariados sazonais – impediram a aprovação do projeto. De todo modo, tal debate permitiu que permanecesse indagações em torno da idéia levantada por um vereador segundo a qual “a queima consiste na ponta de um iceberg de um sistema que leva notadamente à exaustão e à morte de trabalhadores”. Estes aspectos serão tratados, notadamente, no estudo do CONDEMA.

Passando para a organização administrativa do poder executivo municipal, cabe observar que Piracicaba possui uma prefeitura com secretarias na área de governo, administração, saúde, educação, turismo, indústria/comércio, desenvolvimento social, finanças, trânsito/transporte, agricultura/abastecimento, água/esgoto, esporte/lazer, ação cultural, defesa do meio-ambiente e obras. Além destas secretarias, a municipalidade conta com uma empresa de habitação, um centro de comunicação social, um fundo de solidariedade social, uma rádio educativa, uma guarda civil, uma procuradoria geral e um instituto de pesquisa e planejamento.

Para nossos propósitos, convém destacar alguns aspectos deste último instituto, na medida em que foi instituído notadamente com a finalidade de “I. Promover estudos e pesquisas orientados pelo paradigma de desenvolvimento sintetizado pela Agenda 21, combinando, assim, dinamismo econômico, equidade social e preservação dos recursos naturais”; II. Produzir estudos, pesquisas e análises visando à sistematização, orientação e monitoramento das diretrizes gerais de desenvolvimento e do planejamento estratégico do município; III. Desempenhar papel ativo e protagonista no fomento à dinamização socioeconômica, urbana e rural, projetando a cidade e suas potencialidades e otimizando sua atratividade; IV. Articular o planejamento do município e suas estratégias à dimensão regional na perspectiva de consolidar sua vocação como cidade-pólo; V. Realizar estudos e análises para subsidiar o processo de tomada de decisões do Poder Público e contribuir com os processos de planejamento, elaboração, acompanhamento e avaliação de políticas públicas municipais; VI. Constituir Bancos de Dados, produzir diagnósticos e disseminar informações e conhecimentos por meio de publicações, seminários, audiências públicas e outros meios; VII. Produzir estudos e análises que permitam orientar a ação do Poder Público obedecendo aos princípios da universalização de direitos, da matricialidade e da transversalidade; VIII. Promover múltiplos mecanismos de participação, incorporação e mobilização da sociedade civil no processo de formulação do planejamento do município”.

Como será visto mais tarde, muitos destes objetivos são reivindicadas pela experiência do Piracicaba 2010, o que já permite explicar parte dos conflitos observados entre prefeitura e este projeto. Voltaremos a este ponto. Agora ainda convém mencionar que este instituto tem, para atingir os objetivos acima, diversas atribuições que, novamente, estão em concorrência com o Piracicaba 2010. Entre elas, notadamente, a incumbência de promover, coordenar e orientar a intervenção pública e privada sobre os espaços urbanos e privados do município e de conduzir a elaboração de planos municipais, em parcerias com outros órgãos competentes. Aliás, as atribuições cobrem um amplo espectro de questões cuja abrangência não cabe aqui tratar.

Criado no ano de 2003 em substituição à Secretaria Municipal de Planejamento, o Instituto de Pesquisa e Planejamento de Piracicaba é composto por três órgãos: conselho deliberativo estratégico, conselho fiscal e diretoria executiva. O primeiro órgão deve aprovar os planos do instituto, procurar integrar as ações no âmbito da prefeitura e administrar o planejamento municipal de modo a favorecer uma parceria entre poder público e sociedade civil. Este conselho é composto pelos diversos secretários municipais e outras autoridades municipais, tendo assento igualmente diversos representantes da sociedade civil, inclusive são considerados como tal aqui membros dos conselhos municipais. Notória a presença de um representante da organização Piracicaba 2010. O instituto em questão está estruturado em sete unidades: Departamento de Análise Econômica e Social; Departamento de Sistema de Informações; Departamento de Uso e Ocupação do Solo; Departamento de Projetos Especiais; Departamento de Patrimônio Histórico; Divisão de Acervo e Processos e Setor de Coleta e Análise de Dados. Em relação à experiência do Piracicaba 2010, este trabalho admite como hipótese que há uma forte sobreposição de atribuições com o Instituto de Pesquisa e Planejamento. Seja como for, a organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP) Piracicaba 2010 aproveita-se de uma brecha em termos de ausência de iniciativa política para concorrer com a instituição responsável pelo planejamento do município.

Aqui, convém desenvolver algumas linhas sobre a OSCIP Piracicaba 2010. Fundada em 1999 e definida como suprapartidária, tal organização constituiu uma iniciativa no campo que pode ser identificado à “responsabilidade social da empresa”, visto que seus primeiros passos foram impulsionados pela Caterpillar Brasil. O objetivo manifesto consiste em aplicar em Piracicaba metodologias de planejamento estratégico, elaborado com a participação da sociedade civil. A tal objetivo se agrega a idéia de construir a Agenda 21 de Piracicaba.

Seus trabalhos foram iniciados por um grupo de trinta e três representantes de empresas, que se reuniram com a manifesta intenção de “construir um futuro melhor para Piracicaba”, apontando rumos, ameaças e oportunidades que deveriam ser expressos num plano de longo prazo para o “desenvolvimento sustentável” do município. Nesta perspectiva, o projeto contratou uma equipe consultora especializada em planejamento estratégico de cidades, que deveria de toda forma contar com a participação da sociedade civil para a elaboração do plano. Além de segmentos da sociedade civil, procurou-se o envolvimento nos estudos e debates de representantes da prefeitura.

Para concluir esta seção, convém redigir algumas palavras sobre o Plano Diretor Sócio-Ambiental Participativo do Campus “Luiz de Queiroz” (PDSLQ) da Universidade de São Paulo. Trata-se de uma experiência nascida em 2003, a partir da articulação de aproximadamente 20 grupos de ação sócio-ambiental deste campus que constituíram a União dos Grupos Ambientais (UGA). Esta mobilização conduziu a uma série de iniciativas visando fortalecer o debate na área sócio-ambiental, o que culminou com a reivindicação e aprovação, pelos órgãos colegiados do campus (em outubro de 2005), da elaboração de um plano diretor, com caráter participativo.

Esta participação se refere aos docentes, funcionários e alunos, particularmente aqueles que integram os grupos ambientais das instituições componentes do campus, ou seja a Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, a Prefeitura do Campus Luiz de Queiroz, o Centro de Energia Nuclear na Agricultura e o Centro de Informática do Campus Luiz de Queiroz. Com efeito, trata-se de uma experiência que se

propõe a transformar, em alguma medida, o processo de tomada de decisão no âmbito da elaboração de diretrizes e ações voltadas ao enfrentamento dos problemas ambientais constatado no referido campus. O estudo deste plano possui um caráter ainda mais parcial do que aquele das outras experiências em pauta, na medida em que, até o final de 2006, somente a primeira etapa da elaboração do PDSLQ estava concluída. Seja como for, o diagnóstico realizado nesta referida etapa permite apontar alguns aspectos pertinentes para os objetivos do concurso RIDELC de experiências de gestão local nos campos social, ambiental e econômico.

2 RELAÇÃO DAS POLÍTICAS ASSOCIADAS AO PROJETO/EXPERIÊNCIA

Em primeiro lugar, a instalação do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (CONDEMA) de Piracicaba é, particularmente, fruto das orientações nacionais do Ministério do Meio Ambiente visando a propagação de fóruns de debates e de administração de conflitos em torno da construção de propostas de gestão pública permeada pela idéia de melhoria da qualidade ambiental e de desenvolvimento ecologicamente sustentável. Esta prescrição se associa à concepção segundo a qual a descentralização administrativa exige que o município assuma responsabilidades no campo da gestão ambiental. Nesta ótica, a implantação de um conselho municipal de meio ambiente consiste num mecanismo apropriado para o envolvimento e a mobilização da população local. Esta participação permitiria então a disseminação de conhecimentos sobre os direitos e deveres dos cidadãos em relação à qualidade ambiental.

A política nacional de meio-ambiente acompanha a tendência do Estado brasileiro em favor da descentralização e da abertura à participação, tendência nítida manifestada na Constituição de 1988. Desta forma, a Lei 6.938/81, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, recebe diversas inclusões com vistas a aumentar a participação do município nas ações em torno das questões ambientais, notadamente a Lei 7.804/89.

A Política Nacional do Meio Ambiente, aquela definida pela Lei 6.938/81, tem por objetivo, de acordo com seu artigo 2º, a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

Para tal, dispõe sobre o sistema de nacional de meio ambiente, que distribui incumbências da seguinte forma. O órgão superior é o Conselho de Governo e tem como função assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais. Em seguida, situa-se o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão consultivo e deliberativo cuja finalidade consiste em assessorar, estudar e propor, ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais, além de deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida. O órgão central é a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, cuja finalidade é de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente. Neste sistema, o órgão executor é o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, cujo objetivo consiste em executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente. Além dos órgãos acima citados, existem outros seccionais. Em outras palavras, entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar degradação ambiental. Finalmente, os órgãos locais são aqueles que nos interessam para este estudo. Estes últimos são aqueles definidos pela Lei 7.804/89 (aquela que reformula a lei de 1981) responsáveis pelo controle e fiscalização das atividades potencialmente capazes de causar danos aos meio ambiente, nas suas

respectivas jurisdições. Portanto, inclui-se claramente aqui o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (CONDEMA) de Piracicaba.

No caso do Piracicaba 2010, a sua constituição leva a pensar na idéia de um vazio político, na medida em que espera-se dos poderes públicos a iniciativa de traçar planos para o futuro da cidade, ainda mais que em Piracicaba, como foi realçado acima, existe um instituto com amplas incumbências em termos do planejamento municipal. Na experiência em questão, são empresas que tomam a frente do planejamento do município, propondo suas metodologias e incorporando a idéia de construir a Agenda 21 local. Portanto, pode-se identificar nesta última uma idéia elaborada no âmbito do debate político internacional sobre o desenvolvimento e o meio ambiente que impulsiona a iniciativa.

Cabe lembrar que a Agenda 21 constitui uma meio concebido para se alcançar o "desenvolvimento sustentável", propondo um planejamento do futuro com ações de curto, médio e longo prazos, estabelecidas graças a um roteiro de ações concretas, no qual são previstos recursos, prazos e responsabilidades, definidos com ampla participação social. A Agenda 21 Global, traduzida em termos de ações para o desenvolvimento sustentável, se propaga para as cidades, visando compartilhar responsabilidades. Nesta linha, os municípios se engajam a implementar agendas 21 locais, concebidas através de um processo participativo. Trata-se, finalmente, da elaboração de um plano de ação estratégico para o desenvolvimento sustentável da cidade, no qual aos aspectos econômicos, são agregadas iniciativas nos campos ambientais, sociais, políticos e culturais.

Quanto ao Plano Diretor Socioambiental Participativo do Campus Luis de Queiroz, os marcos referenciais de política pública que o impulsionam podem ser sobretudo encontrados no debate em torno da reforma urbana. Como lembra Gonçalo Guimarães (1997), o processo de elaboração da Constituição de 1988, evento maior em termos da transição democrática brasileira, permitiu a apresentação de emendas populares ao projeto. Esta abertura estimulou a articulação dos movimentos de reforma urbana, que obteve a inclusão de um capítulo sobre política urbana na Constituição Federal.

Neste contexto, os debates da comissão parlamentar de sistematização apontaram para a idéia de exigir um plano diretor para os municípios cuja população fosse superior a 20 mil habitantes. Tal exigência pode ser considerada como uma surpresa, na medida em que idéia não foi apresentada nem pela sub-comissão parlamentar voltada para a questão urbana, nem pela emenda popular e nem tampouco pelo lobby do capital imobiliário. O aspecto que torna este processo um tanto singular consiste no fato de que o plano diretor foi um instrumento de planejamento urbano amplamente utilizado nos anos setenta, em pleno período autoritário. Portanto, tratava-se de um meio tecnocrático, empregando procedimentos impositivos, para estabelecer as diretrizes para o desenvolvimento urbano dos municípios brasileiros.

Na Constituição de 1988, o plano diretor passa a desempenhar papel determinante na elaboração da política urbana municipal, como instrumento fundamental de desenvolvimento das cidades. É neste quadro que a defesa da participação popular na elaboração dos planos diretores foi vista como única maneira de modificar a tradição tecnicista e os procedimentos autoritários que impregnavam as concepções em torno do plano diretor no âmbito do planejamento urbano.

Obviamente, as experiências de elaboração de planos de diretor que se sucederam mostram resultados muito distintos, mas este tipo de análise foge de nossa perspectiva. Convém aqui apenas salientarmos a idéia que, desde de 1988, os debates em torno do plano diretor incorporaram decisivamente a concepção segundo a qual tal instrumento de planejamento urbano deve absolutamente levar em conta as aspirações e reivindicações populares através de mecanismos que favoreçam a participação social.

3 ASPECTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS

No caso do CONDEMA, trata-se de um conselho instituído por lei municipal que adotou parte das recomendações mais recentes em torno da política nacional de meio ambiente. Com efeito, a prescrição tanto de uma composição paritária do conselho, com representação equilibrada entre representantes dos poderes públicos e da sociedade civil, quanto a criação de um fundo municipal de meio ambiente não foi considerada. De acordo com o artigo 2º de seu regimento, o CONDEMA tem como objetivos maiores:

Tabla 3-1 Objetivos mayores CONDEMA

1. Apoiar os serviços administrativos da Prefeitura Municipal;
2. Promover a participação comunitária;
3. Compatibilizar a política nacional e estadual com a política local;
4. Propor diretrizes aos estudos do plano diretor do município sob a ótica ambiental;
5. Propor e fiscalizar a preservação dos recursos naturais e ecossistemas;
6. Promover a educação ambiental;
7. Propor o inventário dos bens que constituem o patrimônio ambiental municipal;
8. Convocar audiências públicas nos termos que deverão estar previstos na Lei Orgânica do Município;
9. Exigir estudos de impacto ambiental e seu relatório (EIA/RIMA), no caso de obras que sejam potencialmente poluidoras.

De fato, os objetivos dispostos acima pouco correspondem aos meios disponíveis para sua concretização efetiva. A partir da realização de entrevistas com atores chaves, de leituras de seus principais documentos e de matérias difundidas na mídia, pode-se elaborar um quadro com as principais características do CONDEMA. Trata-se de um conselho de caráter deliberativo e consultivo, o que obriga, em princípio, a passagem, notadamente, dos projetos de lei municipal pela discussão e parecer de seus representantes. A maioria dos projetos e temas em debate são propostos pelos representantes da sociedade civil. Observa-se um conflito latente entre estes representantes e aqueles dos poderes públicos, muitas vezes agindo em função de um cálculo eleitoral, aspecto que será desenvolvido na próxima seção.

No âmbito do Piracicaba 2010, os documentos elaborados insistem na idéia segundo a qual o planejamento e a participação organizada permitem alcançar um futuro melhor. Nesta linha, duas concepções aparecem como referenciais: 1. planejamento estratégico e 2. Agenda 21.

No primeiro aspecto, oportuno mencionar que, nos documentos analisados, o planejamento estratégico consiste num modelo de decisão, ancorado no propósito de organização em termos de valores, missão, objetivos, estratégias, metas e ações, priorizando a alocação de recursos. Delimita os domínios de atuação da instituição e procura avançar as condições internas de resposta ao ambiente externo e a forma de modificá-las, com vistas ao fortalecimento da instituição. Engaja todos os níveis desta última para a consecução de seus fins.

Através do planejamento estratégico, pretende-se conseguir um aprimoramento na agilidade com que se tomam as decisões; uma melhora tanto na comunicação interna da instituição, como na externa; um aumento na capacidade de tomada de decisões; e uma maior consciência coletiva. Assim, este tipo de planejamento procura integrar as diferentes visões sobre ações, problemas e soluções, com o intuito de proporcionar uma direção única a todos os membros da instituição, além de orientar programas de melhora do relacionamento da instituição com seu ambiente interno e externo. Nesta ótica, também é considerada a maior facilidade de delegar tarefas e funções.

O problema do planejamento estratégico reside no fato de que é concebido e aplicado habitualmente no plano das empresas. Ora, sabemos que os objetivos de uma empresa estão longe de corresponder aos objetivos de uma municipalidade. Este aspecto consiste num limite fundamental deste tipo de planejamento, na medida em que considera as cidades como comportando lógicas empresariais. Nesta perspectiva, as cidades são vistas antes de tudo como parte de um "mundo em concorrência, competindo entre si para atrair maiores investimentos, visitantes e moradores". Este tipo de planejamento tem por objetivo último favorecer a "competitividade" das cidades.

Assim, os objetivos do planejamento estratégico consistem, especialmente, em identificar: os principais concorrentes do município; as vantagens e desvantagens competitivas da cidade; as ameaças e as oportunidades que os ambientes nacional e internacional oferecem; as estratégias e projetos de longo prazo para se alcançar o modelo de desenvolvimento desejado pelo município. A idéia de construir cenários funciona com um instrumento central desta metodologia que coloca no primeiro plano a competição e negligencia a cooperação intermunicipal.

Obviamente, estas idéias encontram resistências no decorrer dos processos participativos de planejamento. Há uma clara disputa sobre conceitos que devam fundamentar as ações previstas no Piracicaba 2010, como será exemplificado nos itens abaixo. Não se pode esquecer que tal iniciativa, mesmo partindo de uma empresa multinacional, ganha corpo no debate social, o que implica numa reapropriação das idéias, quando discutidas entre governantes, atores econômicos e sociais.

Quanto ao segundo aspecto, a idéia de construção da Agenda 21 local focou seis aspectos relacionados com o objetivo de tornar Piracicaba uma cidade "sustentável", ou seja na qual "a participação da sociedade garanta desenvolvimento com justiça social, assegure melhoria da qualidade de vida e permita a preservação do meio ambiente para as gerações atuais e futuras". As dimensões consideradas foram:

Tabla 3-2 Dimensões consideradas

1. A ambiental, com ênfase na conservação dos recursos naturais e na capacidade de suporte dos ecossistemas;
2. A social, com foco na redução da exclusão e na melhoria da qualidade de vida urbana;
3. A econômica, com destaque para o aumento do emprego e da renda (a ser obtido com base em um novo paradigma para o setor produtivo, que privilegia a redução tanto do consumo em recursos naturais e em energia, quanto da geração de resíduos e igualmente da degradação ambiental);
4. A política, com realce para o fortalecimento da democracia participativa e o desenvolvimento de novos instrumentos de gestão, tais como aqueles em torno da criação de canais que favoreçam a parceria entre sociedade civil e administração municipal;
5. A cultural, com relevo na valorização da cultura local como meio de fortalecer a coesão social e de aumentar a auto-estima do cidadão;
6. A urbanística, com enfoque na organização do espaço urbano, em especial na urbanização e regularização das ocupações irregulares, na melhoria da habitação, na adequação do sistema viário às necessidades de mobilidade com segurança e sem poluição, na implantação de parques e áreas de lazer, cujo resultado final tornaria a cidade bonita e agradável de viver.

Todas estas dimensões seriam alcançadas a partir de um compromisso do poder local, representando a "vontade coletiva do município", assentado na idéia segundo a qual o desenvolvimento combina com proteção ao meio ambiente. Esta vontade coletiva será assegurada com a elaboração da Agenda 21 Local pelo conjunto da sociedade municipal, o que pressupõe medidas para o fortalecimento dos grupos sociais locais e a definição do papel dos diversos segmentos sociais na implementação das ações previstas.

Voltado ao plano direto socioambiental participativo do campus Luiz de Queiroz, cabe aqui insistir que seu propósito consiste em traçar diretrizes nos âmbitos social e ambiental do referido campus, o que seria consubstanciado, segundo a concepção manifesta nos documentos analisados, com o estabelecimento de compromissos institucionais entre as unidades locais para solucionar os problemas existentes. Nesta linha, a elaboração do plano conta, deste cedo, de um núcleo gestor, cujo objetivo consiste em coordenar e articular os diversos grupos formados deste então.

A propósito, os docentes, funcionários e alunos foram convidados a compor estes referidos grupos de trabalhos, estabelecidos segundo uma escolha que privilegiou os seguintes temas:

Tabla 3-3 Grupos de trabalhos

1. Resíduos;
2. Uso do Solo;
3. Fauna;
4. Percepção e Educação Ambiental;
5. Emissão de Carbono;
6. Água.

A primeira etapa da elaboração deste plano diretor consistiu na realização de um diagnóstico por cada grupo temático, objeto central de sistematização e análise neste trabalho por se tratar da única fase totalmente concluída, como foi explicado acima. Convém aqui novamente insistir que a discussão com a comunidade do campus e a participação dos docentes, funcionários e alunos são consideradas fundamentais para a elaboração do PDSLQ, aspecto sobre o qual nossa análise se concentra na próxima seção.

Nesta parte do trabalho ainda cabe apresentar algumas explicações sobre a metodologia adotada para a elaboração do diagnóstico, base sobre a qual se construirá o plano diretor socioambiental participativo do campus Luiz de Queiroz. Em primeiro lugar, a elaboração do plano, como do diagnóstico socioambiental, está assentada nos trabalhos dos diversos grupos temáticos coordenados pelo núcleo gestor. Compostos por professores, alunos e funcionários, os grupos temáticos possuem uma bagagem de conhecimentos e uma qualificação considerável na maior parte das questões enfrentadas.

Estes grupos recebem propostas de seus componentes e de indivíduos consultados. Foram organizados eventos (fóruns, Semana do Meio Ambiente) nos quais interessados podiam apresentar suas sugestões ou críticas. No decorrer do processo, as reuniões do núcleo gestor passaram a ser abertas, o que oferece uma margem de possibilidade ainda maior para a participação nas tomadas de decisões relativas à elaboração do plano.

Em termos de recursos, o processo de elaboração do plano diretor conta com bolsas-auxílio destinadas a alunos interessados no acompanhamento dos trabalhos, ao mesmo tempo que prestam serviços necessários ao seu bom andamento. Para a elaboração do PDSLQ, existe igualmente equipamentos de informática e material de escritório. Recursos são também destinados a eventos, campanhas de divulgação, entre outros.

A articulação dos membros dos grupos temáticos ocorre principalmente por meio da realização de reuniões mensais e de seminários periódicos, nos quais são apresentados o andamento das atividades e são relatadas experiências. Nestes momentos, são eventualmente concebidos meios de interação com os demais grupos temáticos. De fato, cada um destes últimos estabeleceu seu próprio método de trabalho, respeitando suas particularidades. Portanto, estes métodos específicos se associam à adoção de procedimentos anteriormente estabelecidos no âmbito da unidade universitária da qual fazem parte ou à uma lógica de organização dada pela especificidade das questões abordadas.

Torna-se aqui importante mencionar que os membros dos grupos temáticos são voluntários e, portanto, não recebem nenhum adicional salarial por esta atividade, exceto os alunos que contam com bolsas, como explicado acima. Também vale destacar que o coordenador do núcleo gestor é nomeado para o cargo pelas autoridades dirigentes do campus.

Enquanto estratégia de mobilização, todos os docentes, funcionários, estudantes, na fase inicial do projeto, foram convidados (por meio de cartas, cartazes, mensagens eletrônicas enviadas pela assessoria de comunicação da ESALQ e murais) a participar das reuniões para a composição dos grupos temáticos priorizados no âmbito do núcleo gestor, enumerados acima. Na próxima seção, as dificuldades e limites em torno da participação são abordadas.

4 DESENVOLVIMENTO E RESULTADOS

Sobre o CONDEMA, convém desde já apontar - como linha de desenvolvimento desta avaliação, cuja referência nos remete aos indicadores mencionados acima - que uma série de vulnerabilidades impede uma eficácia em termos de cumprimento dos objetivos deste conselho municipal. Talvez uma das principais dificuldades do CONDEMA seja a inexistência de um orçamento público destinado ao seu funcionamento. Desta forma, o conselho depende exclusivamente de contribuições e do voluntariado. Neste quadro, grandes deficiências de infra-estrutura debilitam de forma pronunciada as ações do conselho. Por exemplo, atualmente todas as despesas mensais do conselho - desde água, luz, telefone e salários (estagiária) - são pagos pela empresa de consultoria Ambiental Paulista S/A. Esta última cede, inclusive, o imóvel no qual está instalada a sede do CONDEMA. Todos seus membros - atuantes, por exemplo, nas câmaras técnicas ou na diretoria - realizam trabalho voluntário.

A propósito, os serviços efetuados no âmbito do conselho se concentram principalmente nas câmaras técnicas, formadas em quase sua totalidade por profissionais do campo ambiental e advogados, o que as torna muito exigentes em termos de qualificação técnica. Se esta última não constitui um entrave formal à participação, como não existem, notadamente, programas de capacitação, pode-se constatar um obstáculo e um desestímulo a uma maior mobilização social em torno do conselho. Cabe observar que o mandato da diretoria é de dois anos, enquanto que o mandato dos outros participantes é indeterminado, definido notadamente por inclinações pessoais ou conveniências das instituições representadas. Estes representantes são, em princípio, eleitos pelos membros de suas instituições, cujo assento no conselho é obtido graças a uma solicitação de participação formulada ao CONDEMA.

Quanto ao processo decisório, as decisões são tomadas em plenária (colegiado), após o encaminhamento de uma matéria que pode ocorrer da seguinte forma: a sociedade civil (na pessoa do representante das instituições com assento no conselho) apresenta uma denúncia; o poder público submete à apreciação projetos em elaboração (em seu papel consultivo, o conselho pode sugerir modificações ou, simplesmente, sua supressão); enfim, a diretoria do CONDEMA propõe a discussão de temas considerados de elevada importância, tal qual as queimadas da palha de cana-de-açúcar. Em todas as reuniões mensais, ocorrem discussões dos assuntos em pauta e a apresentação de temas relativos ao meio ambiente em forma de palestras de esclarecimentos.

Algumas evidências levam a pensar que os pontos de vista e os projetos formulados no âmbito dos grupos representantes da sociedade civil sofrem resistências, muitas delas emanadas de setores da própria sociedade. Vejamos este ponto com mais atenção. Entre os quatro principais problemas ambientais de Piracicaba apontados pelo presidente do CONDEMA, três são diretamente relacionados com a monocultura da cana-de-açúcar no município, a saber:

Tabla 4-1 Principais problemas ambientais de Piracicaba

1. Destruição das nascentes, provocada por desmatamento e implantação, sobretudo, da cana-de-açúcar;
2. Desmatamento das matas ciliares e das zonas de proteção ambiental;
3. Poluição do ar, ocasionada principalmente pelas queimadas da palha de cana-de-açúcar.

O presidente do CONDEMA entende que, fundamentado em vários estudos, a queimada da palha da cana-de-açúcar provoca sérios prejuízos à saúde na população local, principalmente pela inalação de substâncias potencialmente tóxicas produzidas por esta prática. No entanto, enquanto principal porta-voz do CONDEMA afirma que não é possível suspender a queimada de imediato, pois os produtores e usineiros não teriam cultura e tecnologia desenvolvida para a colheita mecanizada. Com efeito, estes grupos sociais possuem considerável poder de persuasão graças ao discurso sobre a imprescindibilidade da cana-de-açúcar para a economia local. Deste modo, mesmo o presidente do CONDEMA parece satisfeito com a perspectiva de redução gradual da queimada até sua total eliminação no distante ano de 2031, quando uma lei estadual estabelece a proibição da queimada na agricultura, ainda com possibilidade de prorrogação, como visto acima.

No que se refere aos projetos propostos pelo governo, o poder público local pode lançar mão de um mecanismo muito eficaz para evitar que modificações sejam sugeridas. Com efeito, basta estabelecer prazos muito reduzidos para avaliação, o que efetivamente não permite uma apreciação mais detalhada dos impactos que tal projeto possa eventualmente causar. Cabe ao CONDEMA pressionar pela prorrogação deste prazos. A propósito, no campo do poder executivo local, a burocracia pode ser apontada como outra barreira a uma atuação mais eficaz do conselho. Notoriamente, na transmissão de cargos de um partido a outro, como ocorrido no início de 2005 do Partido dos Trabalhadores (PT) para o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), os projetos em pauta ficaram, em grande medida, "engavetados".

Além das fragilidades mencionadas em diversas passagens desta seção, outra inconsistência do CONDEMA diz respeito aos seus poucos meios de comunicação. As dificuldades encontradas para a obtenção de informações visando a elaboração deste trabalho já consistem em claro testemunho da afirmação precedente. De fato, os contatos com representantes do CONDEMA são cobertos de obstáculos. Efetivamente, são ínfimos os meios para uma comunicação entre conselho e sociedade. Os jornais "A Gazeta de Piracicaba" e "Jornal de Piracicaba" cobrem apenas alguns eventos em torno do CONDEMA, tal como a outorga do Prêmio Destaque Ambiental (homenagem anual às pessoas, instituições ou empresa cujas atitudes possam ser consideradas como ambientalmente corretas). Assim, a imprensa escrita piracicabana não dedica maior atenção às informações que permitam uma maior reflexão ou engajamento no debate ambiental, particularmente em torno do CONDEMA.

No caso da OSCIP Piracicaba 2010, vale mencionar que sua estrutura de trabalho assenta-se na seguinte hierarquia:

Tabla 4-2 Hierarquia de trabalho OSCIP Piracicaba 2010

1. “Conselho da Cidade”, órgão máximo;
2. “Secretaria Ejecutiva”, atuando na coordenação e direcionamento das ações;
3. “Grupo Consultivo”, formado por lideranças da cidade (em torno de 30 pessoas) com vistas a auxiliar na decisão dos rumos dos projetos e da organização;
4. “Gerências Temáticas”, composta por especialistas que assumem o papel de liderança no fomento dos projetos, negociando junto aos poderes públicos e unindo esforços de voluntários para a implementação das estratégias

Na órbita desta estrutura, uma consultoria externa foi engajada a fim de apoiar a aplicação dos instrumentos de planejamento estratégico.

A instituição não possui fins lucrativos. Seus colaboradores são todos voluntários, com exceção de uma secretária e da coordenadora de projetos, as únicas contratadas. Todos os gastos com a sede da OSCIP, tais como energia e água, são pagos graças ao apoio de 25 empresas e instituições chamadas "Sócias Mantenedoras".

Neste ponto, abordemos os resultados do trabalho da OSCIP Piracicaba 2010. Em sua primeira fase, destaque seja dado às definições de cenário, como mencionado acima, aspecto fundamental da metodologia adotada. Neste quadro, os cenários formulados apontavam para um leque diverso de possibilidades.

Numa primeira tela, a visão pessimista da década perdida, na qual predominariam grande desemprego, forte evasão escolar, diminuição da renda da população, emigração, aumento da violência, deficiência na infra-estrutura, aumento do número de favelas, déficit de casas populares e fechamento de estabelecimentos públicos por falta de condições financeiras.

Numa perspectiva mais otimista, o segundo cenário da união faz a força previa que a educação seria motivo de orgulho para os piracicabanos, notadamente com a criação de um Conselho da Educação e com o financiamento das escolas pelas empresas locais. Ainda previa-se um forte engajamento da comunidade no planejamento da cidade, o que asseguraria a liderança regional de Piracicaba no tratamento de esgoto e a transformação do sistema de saúde piracicabano numa referência regional de qualidade. A administração pública seria mais eficaz, especialmente graças a sua total informatização. No campo empresarial, destaque neste cenário para o desejo de desenvolvimento da indústria metalúrgica, com novos investimentos e criação de centro de pesquisas e, na infra-estrutura, realce para a idéia de fortalecer o comércio por meio da Hidrovia Tietê-Paraná.

Finalmente, o terceiro cenário da vitória do planejamento, ainda mais promissor, previa que Piracicaba tornar-se-ia exemplo de sucesso para todo o Brasil. Neste panorama, o município conheceria um enorme desenvolvimento da agroindústria e do setor de serviços, particularmente o

turismo (com a criação do eixo turístico Piracicaba - São Pedro), tornar-se-ia um centro de referência em biotecnologia, mas diversificaria o uso do solo, atenuando os efeitos nocivos da monocultura da cana-de-açúcar. Nesta perspectiva de desenvolvimento com menor agressão ao meio ambiente, é notável a idéia de instalar fabricas de plásticos biodegradáveis que, todavia, direcionariam sua produção para a exportação. No campo da saúde, haveria melhoras consideráveis na oferta de serviços médicos. Este cenário demandaria um crescimento de 15% ao ano.

Paralelamente à definição dos cenários e com os primeiros aportes de fundos, organizou-se, nesta fase do processo de planejamento estratégico, a consolidação de sua estrutura, em especial com a contratação de uma consultoria. Definiu-se os temas de estudo, procurou-se mobilizar a sociedade, convocou-se especialistas para a elaboração do diagnóstico.

Na segunda fase, houve a elaboração de um diagnóstico da situação atual do município, levantando seus pontos fortes/fracos e ameaças/oportunidades. No mesmo período, definiu-se a missão e objetivos de cada estudo, instalaram-se a sede da organização e o Conselho da Cidade (com a apresentação do diagnóstico), realizou-se o 1º Seminário Temático e procurou-se ampliar os canais de comunicação com a população.

Mais tarde, elaborou-se estratégias e projetos, que foram discutidos no Segundo Seminário Temático. Posteriormente, um plano estratégico consolidado para o município foi entregue ao Conselho da Cidade, incumbido de sua validação. Nos dias de hoje, pode-se elencar alguns projetos já concluídos, previstos no referido plano:

Tabla 4-3 Alguns projectos já concluídos

1. Incubadora de Empresas (padrão CIESP / SEBRAE);
2. Casa do Produtor Rural (parceria com Esalq);
3. Pronto Socorro U/E (Fase 1);
4. Projeto Beira Rio (Fase 1);
5. Instalação da 7ª Vara Cível de Piracicaba;
6. Projeto Sabor e Qualidade (Sebrae);
7. Instalação da Polícia Federal no Município;
8. Criação do Funseg (Fundação Municipal de Segurança);
9. Pólo Nacional de Bio-Combustível (Esalq);
10. Delimitação dos Distritos Industriais;
11. Campanha pela ética na política;
12. Programa de Rádio Pira 21

Este último fomenta a Agenda 21 Local e Regional graças aos meios oferecidos pela Lei Rouanet de incentivo à Cultura. Poder-se-ia incluir também nesta relação o apoio à implantação do Instituto de Planejamento e Pesquisa (IPPLAP). Porém, de nosso ponto de vista, este último consiste numa instância da prefeitura que absorve a missão de planejamento já existente no âmbito da administração municipal.

No âmbito deste documento, escolheu-se analisar uma das ações definidas na segunda fase do planejamento estratégico, qual seja o desenvolvimento da agricultura orgânica.

Em alguma medida, os documentos de Piracicaba 2010 reconhecem os impactos sócio-ambientais negativos do sistema canavieiro implantado na região. Assim, desenvolve-se a idéia de converter áreas ocupadas de forma inadequada pela cana-de-açúcar em culturas alternativas, especialmente em agricultura orgânica. Tal perspectiva é justificada pela potencial de Piracicaba em se tornar um centro de excelência nesta área na medida em que a cidade constitui um pólo de ensino e pesquisa no campo agrícola. Notadamente, o plano de sustentação da agricultura orgânica prescreve intervenções na pesquisa tecnológica, formação, comercialização e certificação.

Oportuno mencionar que os agricultores orgânicos piracicabanos constituem um grupo reduzido. De toda forma, este grupo participa de oficinas, desenhadas com métodos participativos, para a definição do plano de desenvolvimento da atividade de produção orgânica no município.

A idéia de desenvolvimento da agricultura orgânica se insere na gerência temática "Agricultura e Desenvolvimento Rural", que cobre vários outros aspectos com os seguintes objetivos:

Tabla 4-4 Objetivos "Agricultura e Desenvolvimento Rural"

Integrar as ações das instituições ligadas ao setor rural e promover a organização comunitária rural.
Promover o desenvolvimento agrícola e rural sustentado.
Desenvolver a agricultura familiar, a agricultura orgânica e o turismo.

Para atingir estes objetivos, tal gerência propõe fortalecer o "Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural" (COMDER) de Piracicaba, subordinado à Secretaria da Agricultura. No âmbito do debate em torno deste tema, considerou-se que o COMDER focou excessivamente a produção agrícola, ou seja, seus parâmetros foram quantitativos, negligenciando a parte de educação, saúde e qualidade de vida dos moradores da zona rural. Ademais, tal conselho foi visto como um ambiente pouco propício à participação e à reivindicação social. Neste quadro, o processo de tomada de decisão no âmbito da agricultura e do desenvolvimento rural se limita ao corpo técnico e não passa pelos que vivem os problemas, os agricultores. Assim, é válida a interpretação de uma distancia entre o técnico e aqueles que vivenciam os problemas rurais. Por sua vez, a Secretaria de

Agricultura atua principalmente no campo de obras e infraestrutura, fato que a torna diretamente ligada à Secretaria de Obras.

A gerência temática “Agricultura e Desenvolvimento Rural” do Piracicaba 2010 procura avaliar todo o histórico de tomada de decisão no setor agrícola e se propõe a desenhar novas maneiras de se administrar problemas e soluções do setor. Em entrevista com o gerente temático de agricultura e desenvolvimento rural, obteve-se a informação segundo a qual tal gerência tem elaborado projetos assentados em processos que enfatizem a participação não só do produtor agropecuário, assim como do morador rural. Desta maneira, pretende-se considerar sua vida em todas as dimensões, além apenas da produção: às questões relativas à quantidade da produção são incluídas aquelas relativas à qualidade de vida de quem mora na zona rural.

Para concretizar tais idéias, a gerência temática propõe dividir o território municipal em sub-regiões nas quais seriam constituídos núcleos de conselhos rurais a fim de garantir uma grande representatividade. Cada um destes núcleos elegeria um líder com assento num conselho municipal, que teria uma assessoria técnica sem poder de voto no que diz respeito às questões de qualidade de vida dos moradores.

Em Piracicaba, cerca de 68% da produção é familiar. Agricultura familiar corresponde, notadamente, a uma unidade de produção agrícola onde propriedade e trabalho estão intimamente ligados à família (Lamarche, 1993). Nos últimos anos, este tema vem despertando muito interesse devido a recente consolidação de políticas públicas voltadas ao seu apoio, destacando-se o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), com certa repercussão na pesquisa agropecuária (Marques, Silveira e Córdova, 2006). É verdade que a integração da produção familiar no mercado deve passar por processos cooperativos, segundo a maior parte dos estudiosos da questão, o que favoreceria o estabelecimento de espaços propícios à participação. A organização dos agricultores contribuiria igualmente para a obtenção de apoios do governo para investimentos.

Visando assessorar os produtores rurais locais, em particular os agricultores familiar, a OSCIP Piracicaba 2010 estabeleceu parceria com a Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz para a instituição da Casa do Produtor Rural, cujo objetivo é se tornar um centro importante de assistência técnica para o agricultor familiar.

Ainda é no âmbito da agricultura familiar que a OSCIP Piracicaba 2010 procura estimular a agricultura orgânica com vistas a tornar Piracicaba um pólo desse modo produtivo. O estímulo da produção orgânica diz respeito a diversos cultivos, além do estímulo ao consumo orgânico.

A produção orgânica é vista como uma alternativa viável para as unidades de produção familiar, na medida em que os princípios que regem a agricultura orgânica se adaptam mais facilmente às pequenas unidades agrícolas. Estudos mostram que agricultores com características familiares, inseridos no sistema orgânico, conseguem melhorar sua qualidade de vida em termos de condições de habitação, saneamento, locomoção e acesso a serviços.

No momento atual, o grupo constituído para a discussão do desenvolvimento da agricultura orgânica em Piracicaba passa por uma reorientação. Até 2006, este grupo desempenhou um papel menor nas definições do macro-projeto agricultura e desenvolvimento rural. No início de 2007, iniciou-se um novo processo de planejamento, no qual procura-se, com grande ênfase, o engajamento de todos os implicados na órbita da agricultura e da alimentação orgânica. É certo que diferentes pontos de vista estão em disputa. De toda forma, aposta-se na difusão do debate sobre a agricultura orgânica para diversos outros campos temáticos, como educação, saúde e turismo. Portanto, os resultados ainda são embrionários, apenas se referindo aos primeiros passos para a consolidação de uma organização sólida em torno da agricultura orgânica.

Quanto ao plano diretor socioambiental participativo do campus Luiz de Queiroz, a primeira etapa do processo, objeto principal de nossa reflexão, teve como resultado um diagnóstico no qual se desenhou um quadro dos problemas sociais e ambientais do campus nos seis temas priorizados. Desde já, é oportuno mencionar que a iniciativa favoreceu a articulação e integração de diferentes grupos de estudo existentes no campus.

Desde a tomada de posição em vista da elaboração do Plano Diretor Socioambiental Participativo do Campus “Luiz de Queiroz”, sua coordenação foi definida por nomeação oficial, incumbindo um professor do Departamento de Solos, Miguel Cooper, de tal responsabilidade. Esta coordenação conta com apoio de uma secretaria executiva, formada por funcionários e estudantes. Enquanto coordenador e representante dos diferentes grupos diretamente implicados, o professor em questão concentra uma importante capacidade de tomada de decisões no âmbito deste projeto. A nomeação tem caráter fixo, sua modificação é atribuição exclusiva dos próprios dirigentes do campus. Nestas circunstâncias, não foi estabelecida nenhuma estratégia prevendo a rotatividade do cargo de coordenador.

Em todo caso, a diretoria e a prefeitura do campus oferecem apoio orçamentário e logístico da instituição para a elaboração do plano diretor participativo, manifestando acordo ao processo que prevê, em última análise, uma maior partilha de poder na tomada de decisões. As fases posteriores de elaboração do plano, com a definição de diretrizes, podem se mostrar decisivas quanto ao caráter participativo do processo.

As principais dificuldades encontradas até o momento para se concretizar a concepção de um plano elaborado de forma participativa se refere justamente à participação efetiva da comunidade. Além dos obstáculos em torno da articulação de pessoas e grupos, um plano participativo sugere que as decisões devam ser pensadas e discutidas, em princípio, por todos os membros do campus, ou seja funcionários, professores e alunos. Com efeito, esta construção, muitas vezes, é vista como um entrave à agilidade de tomada de decisões.

Tratando-se de uma escola no campo das ciências agrárias, a participação poderia ser mais efetiva graças à profunda incorporação deste debate em sala de aula. Nesta perspectiva, a produção de conhecimentos sobre os problemas socioambientais nos 3.825 ha do referido campus estaria decisivamente associada ao ensino, o que promoveria, em considerável medida, a participação dos estudantes e professores (em número de 230) dos seis cursos de graduação e dezesseis de pós-graduação na realização da tarefa de elaboração do plano diretor.

Tomando-se em conta que um processo participativo requer uma motivação e mudanças de atitudes em termos de relação face ao poder, pode-se criticar a elaboração do plano por pouco prever em seu cronograma de atividades eventos cujo objetivo fosse estimular o conjunto potencial de participantes ao engajamento nas reuniões e outras atividades em torno do plano diretor. De toda forma, todas estas ações são divulgadas e informadas aos interessados. Periodicamente, para apresentação e debate das etapas do plano, são realizadas reuniões, abertas ao público cuja participação é, em certa medida, incentivada. Consultas Públicas foram realizadas, com ampla divulgação. Tratando de assuntos específicos (por exemplo, água, resíduos e biodiversidade). Fóruns temáticos também são periodicamente realizados, com caráter educativo e informativo. O jornal "O Arado" e fixação de cartazes por toda a escola constituem os meios privilegiados para informar a comunidade das reuniões. Eventualmente, jornais com circulação municipal, como a "Gazeta de Piracicaba", reforçam esta comunicação. Quanto ao produto da primeira etapa de elaboração do plano diretor, cópias do diagnóstico foram colocadas em locais chave. Seu conteúdo foi igualmente disponibilizado na internet, além de ter sido divulgado pela assessoria de comunicação, com envio de mensagem eletrônica para todos os membros do campus. As informações produzidas são de domínio público. Casos de informações não divulgadas se relacionam com sua incompletude ou pouca relevância.

Efetivamente, o diagnóstico (concluído na primeira etapa) foi exposto e disponibilizado a toda sociedade. A realização deste documento sobre o campus permite avançar a idéia de que um dos principais objetivos da elaboração do plano diretor é, em boa medida, alcançado. Com efeito, a concepção de atuar em todas as frentes referentes aos problemas ambientais e sociais favorece, indubitavelmente, a integração de diversas ações que estavam dispersas, resultando numa orientação para um planejamento de conjunto. É certo que a atuação de forma pontual e específica nos grupos temáticos, tratando de assuntos particulares a determinadas áreas, implicam em certa necessidade de uma bagagem precisa de conhecimentos técnicos. Deste fato, cabe ao núcleo gestor o desafio de articular todas as propostas e informações, o que torna tal trabalho um tanto imprevisível.

5 LIÇÕES, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Em relação ao CONDEMA, pode-se enumerar as seguintes lições e recomendações. Em primeiro lugar, a inexistência de um orçamento público específico para o funcionamento deste conselho consiste numa limitação considerável para sua atuação. Desta constatação, conclui-se que as ações do conselho acabam por dependerem, sobretudo, de repasses de fundos oriundos de empresas privadas. Como recomendação, a instituição de um fundo, com verbas previstas em orçamento público, nos parece adequada para atenuar as insuficiências constatadas.

Em segundo lugar, à relutância do poder executivo municipal de destinar recursos específicos ao conselho adiciona-se uma resistência deste poder em aceitar projetos e pareceres apresentados pelos representantes da sociedade civil. Muitas vezes, estas resistências se desenvolvem no seio dos próprios representantes da sociedade civil, como explicitado anteriormente. Efetivamente, trata-se de um campo de conflitos de interesses e diferenças de orientação política, o que torna a idéia de oposição intrínseca entre sociedade civil e Estado pouco apropriada para este tipo de análise. De toda forma, a elaboração de projetos conjuntos por membros do conselho e representantes dos poderes públicos não é praxe, o que permite sugerir a idéia segundo a qual o conselho passe a atuar mais cedo, desde os primeiros passos da concepção do projeto.

Em terceiro lugar, a considerável deficiência em termos de comunicação com o conjunto da sociedade local constitui um obstáculo maior para a ampliação da participação nos debates sobre as questões ambientais de Piracicaba em torno do conselho, cujo objetivo fundamental consiste em mobilizar e envolver a população municipal na reflexão sobre o meio-ambiente. Como recomendação neste aspecto, uma primeira iniciativa com vistas a uma maior difusão de debates ambientais locais poderia ser a elaboração de uma página WEB na internet.

Quanto à experiência da OSCIP Piracicaba 2010, pode-se destacar as seguintes lições e recomendações. Em primeiro lugar, a concepção de planejamento estratégico adotada, mesmo que ajustada aos preceitos da Agenda 21, corresponde sobretudo às lógicas das empresas, o que implica, de nosso ponto de vista, em obstáculos importantes para sua transposição ao planejamento municipal. Desta maneira, uma recomendação apropriada se refere à idéia de introduzir a cooperação como pilar do planejamento, o que leva a considerar, em primeiro plano, as possibilidades de acordo entre administrações municipais para fornecimento de serviços, em especial para as populações mais vulneráveis.

Em segundo lugar, constatou-se uma sobreposição de atribuições entre Piracicaba 2010 e o Instituto de Pesquisa e Planejamento de Piracicaba. De toda evidência, há uma forte concorrência entre a OSCIP e a prefeitura municipal. Aliás, o caso da atuação da OSCIP mostra uma forte dependência do trabalho voluntário, o que, por vezes, conduz a uma falta de compromissos com os objetivos estabelecidos. Enquanto, no referido instituto, profissionais são remunerados para realizar suas atividades. Portanto, nossa recomendação se dirige para a idéia de que o Instituto municipal deveria desempenhar um papel mais ativo no processo planejamento local, incorporando, sobretudo, a prescrição de participação popular na elaboração dos planos e projetos para a cidade.

Em terceiro lugar, a concepção de participação na OSCIP Piracicaba 2010 pouco contribuiu para a formatação de mecanismos que promovam a mobilização, o estímulo e o debate entre os grupos sociais menos privilegiados de Piracicaba. Por exemplo, a internet foi um meio empregado para obter reações da população local sobre a qualidade de vida no município. Apesar de ser iniciativa inovadora, ela elegeu uma parte ainda minoritária da sociedade. Portanto, pode-se apontar como recomendação aqui a idéia de consultas mais amplas a população piracicabana, tal qual reuniões em bairros, igrejas, centros comunitários, nas ocasiões nas quais os membros da comunidade habitualmente estejam presentes.

Em quarto lugar, tal experiência permitiu de toda maneira a emergência de debates importantes, porém pouco difundidos em Piracicaba, como é o caso notório da idéia de desenvolvimento da agricultura orgânica. Neste ponto, recomenda-se um maior apoio logístico e financeiro para os grupos ou subgrupos que possam ser considerados estratégicos, na medida em que apontem claramente para a sustentabilidade tal como indicada na Agenda 21. Assim, tais temas deveriam ser considerados como transversais, ou seja, deveriam ser incorporados pelo conjunto dos participantes da experiência.

Quanto à elaboração do plano diretor socioambiental participativo do campus Luiz de Queiroz, pode-se limitar a conclusão ao seguinte aspecto: na medida em que a experiência ainda é bastante inicial, cabe apenas destacar que a elaboração do diagnóstico permitiu a articulação das ações voltadas ao tratamento dos problemas sociais e ambientais do campus de Piracicaba e a reflexão pelos implicados do conjunto destes problemas. Mesmo considerando tal processo ainda em andamento e com poucos resultados, trata-se de uma experiência pioneira no âmbito da USP, o que permite desde já apontá-la como modelo para outros campi.

6 BIBLIOGRAFIA

ANDRADE, Ilza Araújo Leão (2004), “Conselhos de desenvolvimento rural: um espaço adequado para pensar o desenvolvimento local?”, in *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*, Série Estudos Rurais, Porto Alegre: Editora da UFRGS.

DAGNINO, Evelina (2002), “Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil”, in *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, pp. 279-301.

GUIMARÃES, Gonçalo (1997), *Uma cidade para todos. O Plano Diretor do município de Angra dos Reis*, Rio de Janeiro: Editora Forense.

LAMARCHE, Hugues (1993), *A agricultura familiar. Comparação internacional*, Campinas: Editora da UNICAMP.

MORUZZI MARQUES, Paulo Eduardo, SILVEIRA, Miguel e CÓRDOVA, Thais Gabriele Zamboni (2006), “Um balanço da pesquisa sobre a agricultura familiar no Brasil, o caso da Embrapa”, VII Congresso Latino-Americano de Sociologia Rural, Quito, Equador.

QUINTANA, Roberto Diego (1997), “Financiamiento Rural Social: los Fondos Regionales de Solidaridad en retrovisión et en prospectiva”, *Cuadernos Agrarios*, nº 15, México, janeiro-junho, pp. 47-58.

SANTOS, Boaventura de Sousa e AVRITZER, Leonardo e (2002), “Para ampliar o cânone democrático”, in *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

VALIER, Jacques (2000). "Pauvretés, inégalités et politiques sociales dans les Tiers-mondes depuis la fin des années quatre-vingt", in *Développement*, Conseil d'analyse économique, Paris: La Documentation française, pp. 127-156.