



Universidade de São Paulo

Biblioteca Digital da Produção Intelectual - BDPI

Departamento de Ciências Florestais - ESALQ/LCF

Artigos e Materiais de Revistas Científicas - ESALQ/LCF

2012

Participação em políticas públicas para conservação de matas ciliares no Estado de São Paulo

Ambient. soc., v.15, n.1, p.53-69, 2012
<http://www.producao.usp.br/handle/BDPI/39753>

Downloaded from: Biblioteca Digital da Produção Intelectual - BDPI, Universidade de São Paulo

PARTICIPAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CONSERVAÇÃO DE MATAS CILIARES NO ESTADO DE SÃO PAULO*

MARIA CASTELLANO¹
MARCOS SORRENTINO²

Introdução

O Estado de São Paulo tem um milhão de hectares de áreas ciliares que precisam ser recuperadas e reflorestadas, o que representa um grande desafio para a gestão ambiental pública (KUNTSCHIK, EDUARTE, UEHARA, 2010), e as iniciativas públicas já realizadas no Estado com esse objetivo ainda não têm tido a efetividade desejada frente às metas que se propõem alcançar. No presente artigo considera-se a hipótese de que elas têm centrado esforços em ações relacionadas aos aspectos técnicos da conservação e restauração, não conferindo a devida importância a outras dimensões que poderiam ser fundamentais para seu sucesso – tal como a dimensão sócio-educativa.

A iniciativa cuja implementação e resultados formam a base da presente discussão é o Projeto de Recuperação de Matas Ciliares (PRMC), conduzido pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente de São Paulo e implementado entre o fim de 2005 e o início de 2011. A intenção do PRMC foi desenvolver instrumentos, métodos e estratégias que pudessem viabilizar o incremento de matas ciliares em conservação, bem como embasar a elaboração de um programa de longo prazo de conservação e restauração de matas ciliares nesse Estado (SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DE SÃO PAULO, 2007).

Foram selecionadas quinze microbacias hidrográficas no Estado para a realização de intervenções-piloto voltadas a sensibilizar e mobilizar a população sobre a necessidade de conservar e recuperar os sistemas naturais, fundamentando e propiciando a participação da comunidade na formulação e implementação de agendas locais voltadas ao desenvolvimento sustentável (SMA-SP, 2007).

Ao longo da pesquisa que gerou o presente artigo analisou-se a *intencionalidade* e a *capacidade* da SMA-SP de desenvolver um processo sócio-educativo envolvendo a sociedade na implementação do PRMC e no debate relacionado ao tema. Buscou-se

* Agradecimentos à CAPES e à Secretaria de Estado do Meio Ambiente de São Paulo, pelo apoio à pesquisa.

¹ Pesquisadora associada ao Laboratório de Educação e Política Ambiental da ESALQ/USP. E-mail: mcastelbr@gmail.com (Laboratório de Educação e Política Ambiental (OCA). Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, da Universidade de São Paulo - ESALQ/USP - Piracicaba-SP - Brasil)

² Prof. Dr. do Depto de Ciências Florestais da ESALQ/USP, coordenador do Laboratório de Educação e Política Ambiental. (departamento de Ciências Florestais da Escola Superior de Agricultura Luuiz de Queiroz, da Universidade de São Paulo - ESALQ/USP - Piracicaba-SP - Brasil)

um aprendizado quanto às possibilidades de se contemplar a participação social na formulação e implementação de projetos, programas e políticas públicas voltadas à conservação e restauração de matas ciliares.

Considerações sobre o método de pesquisa

Para a consecução dos objetivos propostos para a pesquisa adotou-se uma combinação de métodos quantitativos e qualitativos. Informações referentes à questão da *intencionalidade* da SMA-SP em envolver a sociedade na implementação do PRMC e no debate relacionado ao tema, como citado acima, foram levantadas a partir da análise de documentos oficiais referentes ao projeto de intervenção, além de entrevistas qualitativas realizadas com funcionários do quadro da instituição, responsáveis pela concepção e implementação do projeto e/ou que participaram desses processos.

No que se refere à *capacidade* da intervenção de envolver a sociedade buscou-se informações sobre a percepção e motivação dos participantes a respeito do significado da conservação e restauração das matas ciliares. Também foram utilizadas informações complementares levantadas junto a relatórios, monografias e dissertações já realizadas sobre o PRMC – trabalhos de Chaberibery (2008); Oliveira (2009); e Uehara (2010).

Quanto à obtenção dos dados primários, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com 63 proprietários rurais; com representantes das 15 organizações não governamentais contratadas para execução dos serviços de recuperação de matas ciliares nas microbacias-piloto (chamadas no projeto de “entidades executoras” ou “organizações executoras”); com representantes-chave das duas coordenadorias da SMA que foram envolvidas no projeto e com um representante da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo (SAA-SP).

As entrevistas realizadas com os proprietários rurais e representantes das organizações executoras contaram com onze conjuntos de questões que visavam responder a objetivos de pesquisa específicos. Cada um destes conjuntos de questões, por sua vez, tinha entre uma e oito perguntas, abertas e fechadas. As entrevistas com os demais atores-chave, embora não tenham seguido exatamente a mesma estrutura, buscaram respostas, desde outro ponto de vista, para as mesmas questões (além de questões específicas referentes ao papel daquele ator no processo), permitindo que estes dados fossem comparáveis. Estas entrevistas – oitenta e duas, ao todo – forneceram uma extensa quantidade de material para análise.

O método utilizado para a sistematização das informações geradas pelas perguntas abertas, no caso das entrevistas com os 63 proprietários rurais e as 15 organizações executoras locais, foi criar categorias de respostas visando agrupá-las, uma vez que não era viável tratar cada uma das informações isoladamente. Em diversos casos as respostas passaram por mais de uma categorização, isto é, foram agrupadas uma primeira vez segundo algum critério e, havendo ainda muita diversidade de informações, os primeiros agrupamentos eram agrupados por uma segunda vez.

Assim, por exemplo, ao se tratar as respostas à pergunta: “*Quais foram suas motivações para se envolver com o projeto?*”, numa primeira categorização foram

selecionadas expressões-chave que traduziam ideias presentes nas respostas, tais como: “água”; “motivo familiar”, “conservação”, “benefício da propriedade”, “restrições de uso”, etc. Para cada resposta eram registradas todas as ideias, sendo que dificilmente os entrevistados citavam uma única motivação. Num segundo exercício de categorização, as ideias eram novamente agrupadas, em: “motivos relacionados à conservação de recursos naturais”, “motivos econômicos/legais”, “motivos socioculturais”. Os resultados quantitativos (porcentagens de respostas) obtidos na segunda categorização foram utilizados como base para a análise da questão. Vale ressaltar que, em algumas perguntas onde houve grande diversidade de respostas, foi feita apenas uma categorização, ou, mesmo fazendo-se duas, manteve-se ainda um número razoável de categorias de respostas (e não apenas três, como no exemplo acima), visando à preservação da riqueza dos dados disponíveis.

A opção por um número elevado de entrevistas tem vantagens e desvantagens: a principal vantagem consiste em permitir que se consiga um amplo panorama de pontos de vista ou percepções da realidade sobre diversos temas de interesse em todas as microbacias piloto. A principal desvantagem reside na dificuldade, em alguns momentos, de não se perder algumas informações que na realidade são muito específicas, únicas, ou “não agrupáveis”, que acabam sendo categorizadas como “outros” por não terem grande representatividade numérica. À medida em que a análise não foi apenas quantitativa, mas também (ou, sobretudo) qualitativa, os dados avaliados como relevantes nas categorias “outros” foram considerados.

Outra questão que representou alguma dificuldade foi o extenso trabalho de campo e de sistematização de informações realizado em pouco tempo. Neste sentido foi fundamental a parceria entre a ESALQ/USP e a SMA-SP, por meio da qual estudantes foram qualificados para colaborar no trabalho de campo e estagiários da SMA-SP na sistematização (tabulação) inicial das informações.

Para a análise dos dados, além de uma interpretação das informações quantitativas geradas pelas entrevistas, foi utilizada a *triangulação de dados*, descrita por Patton (1980), visando averiguar e validar análises qualitativas geradas por diferentes técnicas de coleta de dados; e por diversas fontes de dados dentro da mesma técnica. Assim, a comparação de dados de entrevistas com informações documentais e observações em campo, bem como a contraposição das perspectivas de pessoas com diferentes pontos de vista sobre as questões levantadas foram os principais instrumentos de análise.

Políticas públicas ambientais e participação

Antes de apresentar a análise sobre a participação no caso pesquisado, nesta seção será realizada uma breve discussão sobre participação e seu potencial papel como processo educador na formulação e implantação de políticas públicas ambientais.

Frente ao contínuo agravamento dos problemas socioambientais, tem-se assistido nas últimas décadas a um grande aumento de iniciativas que buscam enfrentá-los. Entretanto muitas delas são pontuais no tempo e no espaço, isto é, não têm conexão

com outras iniciativas com as quais possam criar sinergia e/ou com escalas mais amplas de planejamento e ação. Assim, têm resultado em poucos avanços concretos, tendo baixo poder para promover a transição societária para uma “pós-modernidade de resistência” (SANTOS, 1995, p. 102) à irracionalidade global do modo de produção e consumo hegemônico enfrentando-o e conduzindo as sociedades atuais para modos de vida verdadeiramente sustentáveis em todas as dimensões do existir.

Para caminhar-se nessa direção, é necessário que tais iniciativas ganhem um salto em termos de escala, efetividade e perenidade. Este ganho pode ser realizado por meio de políticas públicas voltadas a melhorar a qualidade de vida da coletividade, garantindo, ao mesmo tempo, a sustentabilidade socioambiental, cultural, política, econômica, ética e espacial de cada comunidade contribuindo para que convirjam para o cumprimento das “promessas da pós-modernidade” (SANTOS, 1995, p. 98). Para este autor, tais promessas podem ser compreendidas em termos da qualidade das formas de vida, democratização radical da vida pessoal e coletiva e alargamento dos campos de emancipação, e poderiam ser cumpridas na articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa.

Para tanto, o envolvimento das comunidades nos processos de tomada de decisão que orientam o desenvolvimento, e assim também na formulação e implantação de políticas públicas voltadas às questões socioambientais, é fundamental. Esta afirmação ganha força se considerar-se que os elementos que definem o bem-estar ou a qualidade de vida dependem do contexto sociocultural e de preferências individuais e coletivas, devendo ser definidos por meio de debates públicos, abrangentes e críticos (SEN, 2000).

Segundo Souza (2006), embora haja diversas concepções sobre o que sejam políticas públicas, e sobre quais seriam os fatores que motivam e determinam a forma como estas são construídas, a maioria delas concentra o foco no papel e nas ações dos governos. Entretanto, existe também um viés que vê na concepção de políticas públicas a possibilidade de abertura do Estado ao diálogo com os diferentes atores sociais que têm o potencial para se articular, formular demandas e se corresponsabilizar pela implementação e avaliação daquilo que foi acordado. Isto não significa que esta visão demande uma redução do Estado, mas sim que busca neste um potencial aliado em sua vontade e capacidade de atender às demandas que surgem de um conjunto articulado de instituições e grupos sociais atuantes, neste caso, junto aos temas socioambientais.

Compartilhando desta visão, Heidemann (2009) também considera que a política pública vai além da política governamental, pois o governo não é a única instituição que pode servir à comunidade política: associações de moradores ou ONGs, por exemplo, também podem realizar serviços públicos, sendo também agentes de políticas públicas, bem como o setor privado, por força de sua responsabilidade social.

Neste contexto, a formulação e implantação de políticas públicas a partir da participação e do diálogo, entre o Estado e a sociedade civil, pode ser fomentado pela educação ambiental (SORRENTINO *et al.*, 2005), à medida que propicia a qualificação de diferentes atores para a participação.

Neste ponto é importante destacar-se a perspectiva da participação que anima o presente texto, uma vez que este conceito tem sofrido uma banalização nas últimas décadas, sendo apropriado de diversas formas por diversos grupos e instituições com sentidos diferentes, muitas vezes atendendo a um modismo que não contempla seu real sentido de emancipação, democratização e inclusão social (BRACAGIOLI, 2007, *apud* COSTA-PINTO, DE LUCA, CASTELLANO, 2008; SAWAIA, 2001).

A participação é um processo sempre inacabado, e portanto dinâmico, de autopromoção, emancipação e conquista de poder (DEMO, 1988). Sorrentino e Tassara (1999) mencionam três pressupostos da participação, aqui reproduzidos como dimensões fundamentais e complementares para os processos propostos:

- a) *Participação como instrumento pedagógico*, no sentido de possibilitar o envolvimento de cada pessoa com o projeto coletivo que estiver em pauta, e de fomentar os sentimentos de pertencimento e importância de si para o todo, para os outros, para o ambiente, e pertencimento e importância do outro e do ambiente para a realização de cada um como pessoa;
- b) *Participação como estratégia de planejamento*, no sentido de incluir os conhecimentos e contribuições de cada um e propiciar a divisão de tarefas e as avaliações entre todos;
- c) *Participação como filosofia, como ética*, tendo como foco primordial o bem-estar e felicidade de todos e de cada um, e onde se respeitem e valorizem os direitos da minoria, pois na manutenção da diversidade e na sua permanente possibilidade de expressão reside o nosso maior segredo de viabilidade enquanto espécie e enquanto vida neste planeta.

Em espaços participativos, temas como o aquecimento global, água, segurança, transporte, florestas, saúde, esportes, cultura, etc., podem emergir à medida que as comunidades têm a oportunidade de dialogar e construir seu próprio projeto de desenvolvimento, relacionando-o da forma como mais lhes fizer sentido com os diversos aspectos que compõem sua realidade. Estes espaços visam, portanto, um aprofundamento da democracia, propondo a criação de formas alternativas de instituições nas quais a participação de cidadãos comuns na deliberação e planejamento de estratégias e soluções para problemas coletivos seja fundamental, tanto pelos fins em si, como pelo processo aí envolvido (DOWBOR, 1996; EVANS, 2003; JACOBI, 2000).

No que se refere à restauração de ecossistemas ciliares, a abertura de espaços de diálogo visa propiciar às comunidades o acesso à informação e aos processos de tomada de decisão sobre esse tema, possibilitando passarem do papel de mero objeto para o de sujeito das políticas públicas, conferindo-lhes maiores chances de sucesso. Uma política pública construída de forma compartilhada entre Estado e sociedade tende a corresponsabilizar os participantes em seu processo de implantação, bem como na busca de sua sustentabilidade.

As políticas públicas assim formuladas, em conexão com os anseios de comunidades locais, em comum acordo com elas e com a responsabilidade distribuída

de maneira justa – em proporção ao acesso à informação e ao poder de cada indivíduo e instituição - devem ter melhores resultados do que aquelas formuladas e implantadas unilateralmente.

Participação dos atores locais no PRMC

Voltando ao caso foco deste artigo, os documentos de referência do PRMC, bem como informações levantadas junto a atores chave da instituição que o coordenou, mostram que nos locais onde foram realizados os projetos-piloto, houve a intenção de propiciar a participação das comunidades na formulação e implantação de agendas locais voltadas à sustentabilidade socioambiental. Participar do processo de construção de agendas locais por meio do PRMC implica em compreender, em primeiro lugar, o que o projeto propõe, por que o propõe, a quem se destinam seus resultados, e que sentido podem vir a ter para a vida de cada indivíduo e de toda a coletividade. Identificar-se com o tema objeto do projeto – as matas ciliares, sua conservação e restauração –, aproximar-se do mesmo e apropriar-se dos elementos que compõem o debate em torno dele também faz parte desse processo. Promover tal participação não é, portanto, tarefa trivial.

A seguir apresenta-se uma síntese das principais questões relacionadas à participação que emergiram no caso estudado, buscando explicitar as estratégias utilizadas para promover a participação, seus resultados e aprendizados.

Apresentação do projeto junto aos atores locais

Uma primeira questão levantada na pesquisa foi relacionada à estratégia que visava, entre outros objetivos, à facilitação da apresentação e inserção do PRMC junto aos proprietários rurais, por meio da formalização de uma parceria entre a SMA-SP e a SAA-SP. Além do fato da SAA ter bom trânsito junto ao público rural, por meio de seus técnicos extensionistas, esta parceria fazia sentido também porque a formulação do PRMC derivou de uma das ações de um Programa da SAA (o Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas/PEMH), que previa, dentre outras ações, o apoio à conservação de matas ciliares.

Assim, a mobilização local nas microbacias junto ao poder público, ONGs e produtores rurais, foi em grande medida facilitada pela Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI) e Casas de Agricultura de cada um dos quinze municípios onde foram implementadas as intervenções piloto. Além disso, dados do trabalho em campo mostram que 62% dos produtores rurais que aderiram ao projeto foram apresentados ao PRMC por essas instituições.

Embora a parceria tenha sido importante para a fase de adesão dos proprietários rurais e de outros atores locais ao projeto, e tenha potencial como estratégia de articulação para a capilarização de projetos de gestão pública de natureza semelhante à do PRMC, a sua realização em níveis formais não garantiu uma capilarização da parceria até a “ponta”. No contexto geral do projeto, a parceria entre as duas instituições

não contribuiu para o estreitamento das relações entre representantes do PRMC e proprietários rurais – o que propiciaria um envolvimento e apropriação destes em relação ao projeto, e poderia se traduzir no incremento da sua participação. Torna-se necessária uma análise mais aprofundada quanto às possibilidades de tornar tais parcerias efetivas, e não apenas formais. Uma das hipóteses a ser melhor explorada é a da necessidade de envolvimento simultâneo dos quadros de dirigentes políticos maiores das instituições parceiras e dos seus quadros técnicos.

Compreensão da proposta e motivações para participar

Ainda buscando compreender os fatores que poderiam desencadear um processo de participação relacionado à conservação de matas ciliares, pesquisou-se o que motivava os atores locais a se aproximarem de uma proposta como a do PRMC e o que eles entendiam sobre o projeto e seus objetivos.

Os principais motivos para a adesão ao PRMC que emergiram nas falas dos produtores rurais estão relacionados à conservação dos recursos naturais, e a questões que convencionamos chamar de socioculturais (que incluem a sensibilidade quanto à questão ambiental, questões familiares, a possibilidade de participar e contribuir para a melhoria do planeta, dentre outras). A maior parte dos produtores, portanto, se envolveu por motivações próprias, o que indica que de alguma forma já estavam sensíveis à causa, sendo um dado positivo para a potencialidade de participação destes atores no processo.

Para as entidades executoras, as principais motivações para seu envolvimento com o projeto foram o fato deste ter afinidade temática com a missão das organizações, e de lhes trazer uma possibilidade de crescimento, estruturação e ganho de experiência. Vale observar que, ao longo do projeto, houve um processo de aproximação das instituições com o tema específico da conservação e restauração de matas ciliares, bem como um ganho de experiência e capacitação para trabalhar com ele, ampliando as possibilidades para uma futura ampliação de sua atuação nessa área.

No que se refere à percepção sobre os objetivos do projeto, aparece um grande desconhecimento por parte dos produtores rurais quanto ao objetivo central da SMA de construir uma política pública de longo prazo visando à restauração de matas ciliares em larga escala. A maioria deles (90%) compreende que estes objetivos estão relacionados diretamente às metas de restauração das matas ciliares nas intervenções piloto. Contrariamente, em vários depoimentos dos representantes das entidades executoras esse objetivo aparece de forma bastante clara, mostrando que há uma compreensão mais ampla sobre o projeto e seus objetivos por parte destas instituições do que por parte dos produtores rurais. Isto reflete uma decisão da SMA no sentido de realizar uma apresentação dos objetivos mais amplos do projeto junto aos atores locais em nível institucional (tais como prefeituras e entidades executoras), mas não junto aos produtores rurais. Segundo funcionários da SMA entrevistados durante a pesquisa, esta decisão, ocorreu, em parte, em função de limitações de tempo para a implementação do projeto.

Na perspectiva de se buscar a formulação de uma política pública de restauração de matas ciliares com um nível mais ampliado de participação social, esta não mostrou ser a melhor estratégia. A compreensão, por parte dos produtores rurais, dos objetivos do PRMC em sua totalidade, lhes abriria a possibilidade de compreender, participar e dialogar também nessa esfera – da política pública propriamente dita – e não apenas em contextos pontuais relacionados à implementação dos projetos executivos³. Não dispondo de tempo e equipe para fazer esse diálogo mais minucioso junto aos produtores rurais, a SMA-SP poderia haver demandado esta tarefa às instituições locais – entidades executoras, Casas de Agricultura e outras instituições parceiras do projeto em cada localidade – por meio de parcerias que fossem firmadas tendo em conta a participação como questão prioritária.

Contribuição dos eventos realizados no âmbito do PRMC no estabelecimento de condições para a participação

Outro parâmetro utilizado para a avaliação das condições propiciadas pelo projeto para a participação, mobilização e abertura de diálogo sobre o tema, foi o caráter dos diversos cursos de capacitação, saídas de campo, reuniões e treinamentos realizados ao longo dos cinco anos de duração do PRMC nas microbacias onde se implementaram as intervenções piloto. Aqui busca-se analisar a contribuição das atividades para além do incremento de conhecimento sobre conteúdos específicos.

Na percepção dos proprietários rurais, o foco das atividades foi mais significativo no que concerne ao incremento de conhecimentos sobre a conservação e restauração de matas ciliares, do que no sentido de gerar mobilização social em torno dessa causa. Por outro lado, o fato deles perceberem, ainda que com menor atribuição de importância, estes eventos como oportunidades de conhecerem pessoas ligadas ao Estado (SMA, SAA/CATI) e a atores locais que lidam com esse tema, tais como Prefeituras e ONGs, mostra uma contribuição destes eventos no sentido de estabelecer bases iniciais para um diálogo entre estes diferentes atores.

Entre os representantes das entidades executoras, a percepção de que estes eventos tiveram uma incidência no que se refere a aspectos técnicos da restauração de matas ciliares e práticas agrícolas sustentáveis foi apontada por 66% dos entrevistados. Neste caso, houve outros temas mais citados como resultado dos eventos, tais como a oportunidade propiciada à entidade de conhecer melhor os problemas socioambientais locais; bem como de conhecer mais potenciais parceiros para trabalhar na área socioambiental em nível local, estadual, e nacional – incluindo órgãos públicos, ONGs, empresas, colegiados e fundos de financiamento na área socioambiental. Comentários adicionais dos entrevistados apontam que os cursos contribuíram para sensibilizar os proprietários para a questão ambiental; cumprir uma função educacional; fortalecer a entidade executora; viabilizar o envolvimento da entidade executora com a SMA e com a comunidade; divulgar a instituição; e possibilitar a capacitação de membros da entidade executora.

Estes dados reforçam a importância destas atividades como subsídio para a mobilização local e o diálogo entre diferentes instâncias sobre o tema. Entretanto,

estes primeiros contatos não farão diferença na construção de uma política pública de longo prazo para a restauração de matas ciliares se não houver continuidade na provocação de outros encontros, com pautas que busquem identificar e avançar frente aos obstáculos e lacunas já encontrados.

Como foi a participação, na prática

Por fim, no que se refere à realidade da participação dos atores locais, a pesquisa mostrou que, para grande parte dos proprietários rurais, não havia clareza sobre a existência da possibilidade de participar de forma contínua, processual, no PRMC. A percepção que predominava quanto à participação no planejamento do projeto, por exemplo, era a possibilidade de opinar apenas quanto aos projetos executivos de recuperação de áreas ciliares no âmbito de uma intervenção piloto na sua propriedade.

Apesar disso, os proprietários que aderiram ao PRMC tiveram um grau de interesse significativo pelas atividades relacionadas ao tema, comparecendo a eventos, cursos e reuniões promovidos pelo projeto, e fazendo com que estas atividades resultassem em certo grau de mobilização local. Esta participação, entretanto, foi predominantemente passiva, no sentido abordado por Geilfus (1997)⁴, sendo que em poucos casos havia iniciativa por parte destes atores para realizar ações relacionadas ao projeto.

Cerca de metade dos proprietários rurais entrevistados (47%) afirmou que gostaria de ter participado mais do projeto, não apenas em reuniões, cursos e atividades de plantio, mas alguns afirmaram também que gostariam de ter podido entender melhor o projeto e participar mais de sua elaboração. Ninguém afirmou que gostaria de ter participado menos – ou seja, de acordo com as entrevistas, o grau de participação ideal no projeto teria sido igual ou maior do que foi, mas não menor.

Quanto às entidades executoras, seu entendimento referente à participação não difere muito daquele dos produtores rurais, sendo que as formas de participação aqui apontadas também estão mais próximas a questões pontuais sobre o planejamento e a implementação dos projetos executivos, do que ao planejamento do PRMC em si, de sua configuração ou de seu funcionamento geral.

Estas instituições tiveram uma grande representatividade na participação em atividades propostas no âmbito do projeto (93%), e neste caso houve uma parcela um pouco mais expressiva de participação na organização dos mesmos do que no caso dos produtores rurais.

Mais da metade dos entrevistados (53%) afirmaram que a entidade executora da qual fazem parte deveria ter se envolvido mais com o projeto, contribuindo para a melhoria de questões técnicas, de mobilização social, de educação ambiental, capacitação e avaliação, entre outras. Os principais motivos pelos quais estas instituições não se envolveram tanto quanto consideraram que deveriam tê-lo feito, foram relacionados à sua falta de estrutura.

Alguns entrevistados (20%) afirmaram que gostariam de ter se envolvido menos com o projeto, devido à ocorrência de desgaste entre a comunidade e a entidade

executora, bem como de conflitos entre a entidade executora e a SMA; problemas burocráticos, sobretudo devido às constantes mudanças nos documentos demandadas por esta instituição; e a falta de tempo e estrutura das entidades executoras para cumprir alguns acordos.

Considerações sobre a participação dos atores locais

A capacidade do PRMC de abrir espaços de efetiva participação social, num contexto em que se pretenda uma abertura ao diálogo com a sociedade local para a formulação e implementação de políticas públicas, mostrou alguns acertos e limitações.

Dentre os fatores que podem ajudar a compreender estas limitações, vale notar, em primeiro lugar, que a inserção do tema relacionado à participação, mobilização social e educação ambiental no PRMC não foi priorizada, desde a formulação inicial do Programa. Isto resultou, dentre outros problemas, no fato de que o planejamento do PRMC nesses aspectos não fosse compatível com a estrutura da SMA para sua implementação. Assim, por exemplo, foi prevista a realização de um planejamento participativo junto aos atores locais, que seria conduzido pelo setor responsável pela educação ambiental dentro da SMA. Entretanto, somente no início de 2008 foi estruturada uma Coordenadoria de Educação Ambiental com equipe suficiente para assumir essa atribuição, momento em que o planejamento participativo não fazia mais sentido, pois faltavam apenas dois anos para o término do projeto.

A falta de articulação e comunicação interna à instituição, entre as coordenadorias que deveriam ser responsáveis pela condução do projeto, foi outro fator limitante, resultando na priorização de aspectos técnicos no que se refere à conservação e restauração, e dificultando a inserção de abordagens socioeducativas. A articulação interinstitucional entre a SMA e a SAA também poderia haver sido melhor aproveitada visando potencializar a mobilização e participação social.

A estratégia adotada pela SMA no que se refere ao esclarecimento das bases da proposta junto aos produtores rurais, de caráter parcial, também acabou limitando a abertura de espaços de diálogo, apropriação e envolvimento por parte destes atores.

Outros fatores de ordem contextual externos à SMA, tais como o processo de urbanização do campo e a conseqüente desagregação das relações comunitárias no meio rural; a falta de estrutura das ONGs e associações locais que trabalharam como entidades executoras; e conflitos entre diferentes pessoas e instituições envolvidas no processo também dificultaram a participação em alguns casos.

Apesar destas limitações, a mobilização social iniciada pelo PRMC, somada ao desejo expresso por grande parte dos entrevistados de terem participado mais do projeto, podem ser valiosos insumos a serem considerados pelos atores institucionais locais e estaduais, no sentido de dar condições de sustentabilidade, renovação ou ampliação ao projeto nessas microbacias hidrográficas.

Considerações finais

Como contribuição final para o tema aqui abordado, trazemos algumas considerações que podem ajudar a compor um método para a formulação de políticas públicas visando à conservação e restauração de matas ciliares, considerando a ampliação do diálogo entre a sociedade e as instâncias de tomada de decisão do Estado.

Em primeiro lugar, destacamos, com base na discussão apresentada no item 3 do presente artigo, a necessidade da inserção da dimensão educadora participativa em todo o processo – da formulação até a implementação e avaliação – da política pública em questão. Assim, é pertinente tentarmos compreender de que forma esta dimensão pode se configurar para cada etapa do ciclo das políticas públicas.

Em termos ilustrativos, há várias maneiras de representar o ciclo das políticas públicas, sendo que aqui optamos por dividir estas etapas segundo uma proposta de Frey (2000): percepção e definição de problemas; “agenda-setting”; elaboração de programas e decisão; implementação de políticas; e avaliação da política e eventual correção da ação.

A fase de percepção e definição de problemas seria o momento em que algum assunto específico começa a ser percebido por grupos sociais, por políticos individuais, por grupos políticos ou pela administração pública como passível de ser tratado como um problema político. Já o segundo momento, onde se decide se um tema efetivamente será inserido na pauta política atual ou se será excluído, ou ainda, se terá seu tratamento adiado, depende, para este autor, de uma análise preliminar sobre custos e benefícios das opções disponíveis para ação, bem como das possibilidades de que o tema se imponha na arena política. A etapa seguinte consiste na elaboração de programas e tomada de decisão. Em geral esta é marcada por conflitos e pela necessidade de negociações “de bastidores”, ou seja, a realização de acordos prévios antes da formalização da tomada de decisões (IBID).

No caso da política pública para a conservação e restauração de matas ciliares no estado de São Paulo, a própria elaboração e implementação do PRMC indica que o tema já passou por estas três etapas iniciais: o tema já foi percebido como relevante, foi inserido na agenda política e já foi elaborado um projeto de médio prazo com vistas a subsidiar um programa de longo prazo para a restauração de matas ciliares no estado. Isto significa que já ocorreu uma articulação entre diferentes atores que compartilham algum tipo de interesse pela causa, e que estes foram capazes de, em meio às negociações e conflitos que caracterizam esse processo, inserir o tema na agenda da política ambiental do estado.

Como primeira sugestão quanto ao método de formulação de políticas públicas que contemple a participação social, sugere-se que, para uma segunda fase do programa, sejam criados espaços concretos de participação para que uma diversidade mais ampla de atores que compartilham desse interesse possam se manifestar e ter peso nas decisões referentes a essas etapas. Esta é uma forma de tornar o processo não apenas mais democrático, mas também educativo, inserindo princípios de participação que se

defendem para as políticas públicas ambientais no processo e nas estruturas de elaboração das mesmas.

Um exemplo desta proposta seria promover processos de mobilização e articulação local semelhantes aos que já foram desenvolvidos pelo PRMC nas microbacias-piloto, visando criar redes de atores que compartilham interesses relacionados ao tema, porém não para apresentar um projeto ou programa já pronto, mas sim para convidar estes atores a participarem de sua elaboração. Embora a coordenação de um número grande de atores em todo o estado para essa tarefa seja complexa, podem se definir etapas para a elaboração da proposta onde haja momentos de trabalho mais intensos que podem ser realizados por grupos de trabalho eleitos pelos participantes, bem como momentos de participação mais ampliada, seja pela contribuição à distância ou em reuniões presenciais expandidas com caráter deliberativo.

A ampliação da diversidade de atores que possam participar desse processo não é a única questão a ser atentada. As diferentes etapas do ciclo das políticas públicas não ocorrem necessariamente de forma linear, nem são estáticas ao longo do tempo. Constantemente há inserção, nesse processo, de novos atores, novos interesses e portanto novas disputas e conflitos (FREY; 2000; SOUZA, 2003). Assim, da mesma forma como foi necessária uma articulação para inserir o tema na agenda política numa primeira vez, é necessário também que esta articulação tenha continuidade, se amplie e tenha legitimidade para manter o tema na agenda, bem como para estabelecer prioridades quanto aos objetivos e à forma de formular, implementar e corrigir a política pública.

Segundo Heidemann (2009), a fase de implementação de políticas públicas tem sido entendida como consequência automática das decisões tomadas na etapa anterior. Entretanto, para este autor, esta deve ser concebida como uma oportunidade para se realizar o esforço de obter cooperação entre as pessoas incumbidas de promover essa implementação, o que pressupõe uma abordagem decisória de natureza participativa e dialógica.

É desejável, ainda, que esta fase de implementação ocorra junto com uma avaliação contínua e participativa do processo, de modo que os eventuais desvios possam ir sendo compreendidos e as decisões em relação aos mesmos possam ser tomadas ao longo do processo, e não apenas no final. Segundo Schneider (2009), esta avaliação, bem como as decisões tomadas, devem levar em conta a informação gerada pela “clientela” da política (tal como eleitores e os grupos de interesse). Para além de considerar esta “clientela” como fonte passiva de informações, os diferentes atores que compõem esses grupos de interesse devem participar de forma ativa nesses processos de avaliação.

A avaliação da política é, conforme colocado por Prittwitz (*apud* FREY, 2000), a oportunidade de se ter uma aprendizagem política, à medida em que se procura avaliar seus impactos positivos e negativos como ponto de partida para se pensar em ações e programas futuros.

No caso do PRMC, embora este tivesse como objetivo principal obter essa aprendizagem política para subsidiar a formulação de um programa de longo prazo

para a conservação e restauração de matas ciliares, a avaliação só foi realizada ao final do processo, isto é, durante o último ano de um projeto implementado ao longo de cinco anos. Ainda que não nos tragam todas as respostas, as informações levantadas na avaliação do projeto nos mostram com mais clareza as questões sobre as quais devemos nos debruçar para a construção de um programa de longo prazo. Nesse sentido, o método para formulação de políticas públicas que contemple a participação social deve considerar que:

- o planejamento do programa a ser implementado deve ser realizado de forma efetivamente integrada: entre as diversas instâncias *dentro* da instituição coordenadora do projeto; entre esta instituição e instituições parceiras; entre estas e outros atores diversos que queiram participar e contribuir com a elaboração e implementação do programa;
- os objetivos e ações do programa devem ser planejados de forma coerente com os prazos, estruturas e recursos existentes para sua realização;
- a existência de abertura para a participação nas diversas fases (formulação, implementação e avaliação) do programa deve ser explicitada, bem como os instrumentos que viabilizam esta participação;
- as instituições envolvidas devem prever a formação/capacitação de seus quadros, em todos os níveis funcionais, para a inclusão da participação nesse contexto dentro de um processo de educação ambientalista;
- deve-se cuidar para que haja clareza quanto à atribuição de responsabilidades entre as diferentes instituições, e entre os diferentes setores e funcionários dentro de cada uma delas, de modo a minimizar conflitos futuros quanto a essa questão;
- os procedimentos burocráticos concernentes ao programa também devem ter regras e prazos claros, e não sofrer modificações ao longo do processo, a menos que seja por comum acordo entre as diversas partes envolvidas.

As situações específicas encontradas no PRMC nos levam a considerar, ainda, se é papel do Estado contribuir para a estruturação das ONGs e Associações que podem vir a atuar como instituições parceiras numa política de restauração de matas ciliares, e em caso afirmativo, como fazê-lo.

Por fim, é recomendável buscar conhecer e compartilhar, com os diferentes atores, métodos de resolução de conflitos que sejam construtivos, de forma a que estes conflitos – que são inerentes a processos complexos como a formulação e implementação de um programa ou política pública dessa natureza – não desestimulem a participação e o envolvimento de diferentes atores nesse processo.

Referências Bibliográficas

- CHABARIBERY, D.; MONTEIRO, A.V.M.; SILVA, J.R.; RAMOS, S.F. . Avaliação do Processo de Implantação de Projetos Demonstrativos para a Recuperação de Matas Ciliares no Estado de São Paulo. **Revista de Economia Agrícola**, v. 55, pp. 89-105, 2008.
- COSTA-PINTO A.; DE LUCA, A. Q., & CASTELLANO, M. **Coletivo Educador de Campinas (COEDUCA): uma análise preliminar de sua dinâmica interna de participação**. In: Anais do IV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ambiente e Sociedade. **Brasília-DF, 2008**.
- DEMO, P. Participação é conquista: noções de política social participativa. **São Paulo, Cortez: Autores Associados, 1998.176p**.
- DOWBOR, L. **Desintermediando o Estado**. São Paulo, 1996. Disponível em: <http://dowbor.org/nedlac.asp>. Acesso em 03 de out. de 2011.
- EVANS, P. Além da “Monocultura Institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. In: **Sociologias**. Porto Alegre, ano 5, n.9, p.20-63, jan-jun 2003.
- 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, jun 2000.
- GEILFUS, F. **80 herramientas para El desarrollo participativo: diagnóstico, planificación, monitoreo, evaluación**. San Salvador, El Salvador, IICA, GTZ, 1997, 209p.
- HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G., SALM, J. F. (Orgs). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília-DF, UNB, 2009, 340p.
- JACOBI, P. R. (2000). **Políticas Sociais e Ampliação da Cidadania**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2000, 152p.
- KUNTSCHIK, D. P., EDUARTE, M. & UEHARA, T.H.K. **Matas Ciliares**. Cadernos de Educação Ambiental nº7. Secretaria do Meio Ambiente, Coordenadoria de Biodiversidade e Recursos Naturais – São Paulo: SMA, 2010, 84p.
- OLIVEIRA, G. C. S. **Análise dos fatores que contribuíram para a inserção dos proprietários rurais nos projetos demonstrativos do PRMC. Estudo de caso da Bacia Hidrográfica Paraíba do Sul**. Pesquisa produzida no âmbito da disciplina “Projeto de formatura II”, para conclusão do curso em Gestão Ambiental - Escola de Artes, Ciências e Humanidades - Universidade de São Paulo, 2009.
- PATTON, M. Q. **Qualitative Evaluation Methods**. Sage Publications, Beverly Hills, London, 1980.
- SANTOS, B. S. **Pela Mão de Alice: O Social e o Político na Pós-Modernidade**. São Paulo: Editora Cortez 12ª Ed, 1995, 300p.

SAWAIA, B. B. Participação social e subjetividade. In: SORRENTINO, M. (org.). **Ambientalismo e participação na contemporaneidade**. São Paulo, Educ-FAPESP, 2001, 229p.

SCHNEIDER, A. L. Pesquisa avaliativa e melhoria da decisão política: evolução histórica e guia prático. In: HEIDEMANN, F.G., SALM, J. F. (Orgs). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília-DF, UNB, 2009, 340p.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. Trad. por Laura Teixeira Motta. São Paulo, Companhia das Letras, 2000, 409p.

SMA-SP. **Projeto de Recuperação de Matas Ciliares – Manual Operativo**. Documento interno, 2007.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano8, nº16, p.20-45, jul/dez 2006.

_____ "Estado de campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 18, n. 51, p. 15-20, 2003.

SORRENTINO, M. *et al.* Educação ambiental como política pública. **Educação e pesquisa**, São Paulo, v. 31, nº 2, p. 285-299, maio/ago 2005.

SORRENTINO, M. & TASSARA, E. T.O. Educando para o desenvolvimento sustentável. In: CEPAM. (Org.). **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: CEPAM, v. 1, p. 185-190, 1999.

UEHARA, T. H. K. **Desempenho de projetos de gestão ambiental pública: parcerias entre Estado e organizações sem fins lucrativos**. 2010. 229f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental). Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

NOTAS

³ Cada projeto técnico-executivo dizia respeito apenas a uma propriedade, determinando a área onde seria realizada a restauração, as espécies a serem plantadas, custos, etc.

⁴ Geilfus (1997) criou um modelo segundo o qual a participação poderia ser entendida em diversos níveis, indo da "passividade" até o "autodesenvolvimento", sendo que o que a determina é o grau de poder de decisão que as pessoas têm dentro de um processo.

Submetido em 17/10/2011

Aceito em 28/03/2012

PARTICIPAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CONSERVAÇÃO DE MATAS CILIARES NO ESTADO DE SÃO PAULO*

MARIA CASTELLANO
MARCOS SORRENTINO

Resumo: O presente artigo visa a contribuir para os diálogos sobre políticas públicas relacionadas à conservação e restauração de matas ciliares no estado de São Paulo, considerando as possibilidades de participação social em sua formulação e implementação. A pesquisa que gerou as considerações aqui apresentadas baseou-se na análise da implementação e dos resultados do Projeto de Recuperação de Matas Ciliares (PRMC), uma intervenção conduzida pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Estado de São Paulo (SMA-SP) visando a gerar subsídios para a elaboração de um programa de longo prazo de conservação e restauração de matas ciliares nesse Estado. O método de pesquisa incluiu a análise de documentos oficiais referentes ao projeto de intervenção; entrevistas qualitativas com funcionários dos quadros da SMA-SP e da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo – SAA-SP, esta última corresponsável pela implantação do projeto; além de entrevistas semi-estruturadas com proprietários rurais e representantes das organizações não governamentais envolvidas na execução dos projetos-piloto implementados durante o PRMC. A pesquisa mostra que as dificuldades de integração intra e interinstitucional – entre as coordenadorias e departamentos da SMA-SP, e desta com a SAA-SP – bem como a falta de priorização da participação, mobilização social e educação ambiental no PRMC, foram os principais fatores limitantes para o sucesso do Projeto no recorte aqui tratado.

Palavras-chave: Políticas públicas, educação ambiental, participação, matas ciliares

Abstract: This article aims to contribute to the dialogue on public policies related to conservation and restoration of riparian areas in São Paulo, Brazil, considering the possibilities of including social participation in the formulation and implementation of these policies. The research that led to the considerations presented here was based on the analysis of the implementation and results of the Project for the Recovery of Riparian Forests (PRMC). This was a project led by the State Secretariat of Environment of São Paulo (SMA-SP) in order to generate support for the preparation of a long-term program of conservation and restoration of riparian forests in this state. The research method included the analysis of official documents related to the project, qualitative interviews with officials in the SMA-SP and the Department of Agriculture and Food Supply of São Paulo – SAA-SP, the latter being co-responsible for the project's implementation; as well as semi-structured interviews with farmers and representatives of

nongovernmental organizations involved in implementing pilot projects during the PRMC. The results show that the difficulties of integration within and between institutions – between the departments of the SMA-SP, and of this institution with the SAA-SP – as well as the lack of prioritization of participation, social mobilization and environmental education in the PRMC, were the main limiting factors for the success of the project within the scope targeted in this paper.

Keywords: Public policies, environmental education, participation, riparian forest
