

## GOVERNANÇA E DEMOCRACIA NA GESTÃO SOCIOAMBIENTAL DE ÁREAS RURAIS<sup>1</sup>

Rodrigo Constante Martins<sup>2</sup>

### RESUMO

O presente artigo tem por objetivo apresentar um estudo sociológico sobre as estruturas de governança dos territórios rurais e das bacias hidrográficas do estado de São Paulo. Realizado com recursos qualitativos de pesquisa social, o estudo discute as possibilidades de participação efetiva de distintos segmentos sociais nos Comitês de Bacias Hidrográficas e nos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Rural do estado. A hipótese geral do estudo é a de que a democracia representada por estas instâncias locais de governança não resiste aos fundamentos das estruturas locais de dominação política e econômica.

### INTRODUÇÃO

No decorrer da década de 90, ampliou-se o debate acerca das novas possibilidades de desenvolvimento para as áreas rurais em vários países. De maneira geral, tal debate tem apontado para a necessidade da implementação de estratégias de desenvolvimento que sejam capazes de articular pactos territoriais entre os diferentes atores envolvidos na trama sócio-política local. No Brasil, esta preocupação também tem ocupado posição de destaque no debate sobre gestão de políticas públicas. Para além do *agrário*, a dinâmica do meio rural brasileiro registrou, ao longo da última década do século XX, a expansão de um conjunto de atividades não-agrícolas, como o reflorestamento e àquelas dirigidas ao atendimento dos “nichos de mercado” associados ao turismo esportivo e de lazer.

Por certo, a criação de novos mecanismos de regulação das relações entre sociedade e natureza traz uma nova complexidade para o debate sobre o desenvolvimento rural. Com base neste pressuposto, este artigo pretende incorporar ao debate sobre modernas ruralidades uma nova variável de reflexão. No âmbito da *localidade*, pretendemos discutir o

funcionamento de instâncias descentralizadas de gestão dos recursos naturais e dos territórios rurais do estado de São Paulo. Nos interessa analisar a constituição destas novas instâncias de governança, suas formas de operacionalização e suas possibilidades de atuação coordenada diante da necessidade de transformação das práticas sociais mais recorrentes – e ditas modernas – da agricultura paulista.

Nesta perspectiva, o objetivo deste artigo é apresentar uma análise sociológica sobre os embates *territoriais* e político-institucionais na gestão das instâncias regionais de política de águas e de desenvolvimento rural no estado de São Paulo. Propõe-se a interpretar como o *tradicional*, representado pelos interesses agrícolas, relaciona-se com instrumentos modernos de regulação pública *ambiental* e *rural* – notadamente os Conselhos Regionais de Desenvolvimento Rural e a política estadual de gestão de águas. Esta problemática será desenvolvida através da análise dos resultados de dois estudos de caso, realizados, com recursos de técnicas qualitativas de pesquisa social, junto aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Rural de Jaú e de Avaré, localizados no estado de São Paulo.

Tal temática será aqui abordada com base na discussão sobre os níveis de sinergia entre os planejamentos de ações institucionais de gestão de águas e de gestão do desenvolvimento rural, e, no âmbito *territorial*, para a tendência das instâncias locais de governança a reproduzirem, no fabrico de suas deliberações, os fundamentos da estrutura local de dominação política e econômica.

## 1. O DEBATE EUROPEU SOBRE A RURALIDADE CONTEMPORÂNEA

Os desafios de gestão ambiental nas áreas rurais européias ocupam atualmente posição de destaque na agenda política dos países membros da União Européia. Somados à redefinição de parte dos instrumentos da Política Agrícola Comum, os temas de gestão do ambiente estão na pauta do que vem se convencendo chamar naquele continente de *nova ruralidade*.

Vários processos sociais estão no âmago das transformações das áreas rurais da Europa. Sua complexidade reside nos modos de composição histórica entre seus elementos estruturais de transformação e aqueles de caráter mais local, próprios dos espaços rurais de cada país. Evidentemente, não será nosso objetivo aqui tratar de forma sistemática

da composição destes processos. Destacaremos, sim, aqueles elementos processuais que, adiante, nos auxiliarão na problematização das alternativas de desenvolvimento rural para as áreas rurais paulistas.

Um dos elementos de relevância para este propósito diz respeito aos impactos sócio-ambientais gerados pelos instrumentos de intervenção da Política Agrícola Comum (PAC) na dinâmica da ruralidade europeia ao longo da segunda metade do último século. Como é sabido, os objetivos fundamentais da PAC, definidos em fins da década de 50, eram a conquista de aumento da produtividade agrícola, o melhoramento da alocação de fatores no setor e a elevação da renda rural. A realização destes objetivos, contudo, não deveria pressionar os preços finais dos produtos agrícolas; ao contrário disso, os preços agrícolas deveriam ser suficientemente baixos para a expansão dos mercados de consumo de massa dos bens industriais<sup>3</sup>. Trata-se, em essência, do que Goodman e Redclift (1991) chamaram de doutrina da *farm efficiency*, impulsionada inicialmente pelo *New Deal* americano e incorporada à estratégia discursiva da comunidade europeia para a defesa da ampliação da produção de alimentos a preços baixos.

Nesta estrutura de gestão da política agrícola comunitária, foi notório o alcance da conciliação entre a expansão da renda rural e o baixo patamar dos preços agrícolas através de rígidas intervenções estatais. Por via das políticas de estruturas da PAC, por exemplo, estimulou-se à intensificação da mecanização e da quimificação da produção agrícola. Evidentemente, a despeito dos ganhos de produtividade, os impactos do modelo de agricultura intensiva instituído sobre os ecossistemas rurais foram de grande monta. Perdas de paisagem rural e biodiversidade passaram a ser recorrentemente publicizadas por movimentos ecológicos europeus (YEARLEY, 1994). Em meados da década de 80, a FAO (Food and Agriculture Organization) já indicava que, nas condições de solo e clima dos países da comunidade, a aplicação de fertilizantes à base de nitrogênio que excedesse o volume de 240kg/ha, durante um período de sete anos seguidos, poderia gerar graves impactos ambientais como a eutrofização de lagos e rios e perda de solos. No entanto, de 1980 a 1987, a média de consumo de fertilizantes nitrogenados foi de 356kg/ha no Reino Unido, 427kg/ha no leste da Alemanha, 436kg/ha na Suíça e 558kg/ha nos Países Baixos (FAO, 1988).

Além dos impactos sobre o ambiente rural, os efeitos das intervenções diretas da PAC sobre a agricultura europeia também se estenderam ao perfil sócio-econômico das áreas rurais e à composição dos gastos públicos da comunidade. Isto porque cerca de 80% dos fundos comunitários para a política de garantia dos preços agrícolas concentrava-se nas mãos de 20% dos agricultores, o que revelava um profundo desequilíbrio nas iniciativas públicas de manutenção da renda agrícola (ABRAMOVAY, 2002). Ademais, os próprios gastos orçamentários para a manutenção das políticas de garantia de preços cresceram expressivamente de 1970 a 1990. Conforme nos aponta Ellis (1992), tais políticas sustentaram durante longo período uma renda rural artificial. Na realidade, ao regular os estoques comunitários de modo a evitar a queda acentuada dos preços agrícolas – acontecimento eminente diante do crescimento desregrado da produção – as autoridades comunitárias protegeram os agricultores da redução na taxa de evolução da demanda dos mercados da própria comunidade. Isto fez com que a situação de saturação dos mercados da própria comunidade não fosse diretamente assimilada pelos agricultores. Contudo, na medida em que a comunidade permanecia investindo na manutenção dos estoques, os custos da superprodução comunitária eram, portando, financiados por toda comunidade, incluindo os próprios consumidores.

No início dos anos 90, os impactos negativos da PAC tanto sobre o ambiente rural quanto sobre a estrutura agrícola e orçamentária da comunidade já eram apontados por muitos como motivos suficientes para a realização de reformas. Contudo, a estes aditaram-se ainda as necessidades de revisão dos subsídios agrícolas impostas pelas negociações da comunidade junto às instâncias de comércio internacional – como, por exemplo, o GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*). Assim, em 1992 a PAC sofreu sua primeira grande reforma, cujas diretrizes principais foram: a) queda nos preços agrícolas para assegurar o crescimento dos mercados internos e uma maior participação no mercado mundial; b) ampliação das ajudas diretas aos agricultores, de modo a assegurar a renda agrícola, e; c) definição do desenvolvimento rural como pilar da PAC.

A rigor, a flexibilização das políticas de preços foi compensada pelo estabelecimento das ajudas diretas aos agricultores, transformadas então no principal sustentáculo da renda agrícola da comunidade. Os subsídios à agricultura, até então questionados dentro e fora da

Comunidade Européia, adquiriram maior visibilidade com a reforma, visto que foram desvinculados das estruturas de preços de mercado e expostos nas formas de pagamentos diretos do governo ao agricultor.<sup>4</sup>

Como complemento à reforma de 1992, foram estabelecidos conjuntos de medidas de acompanhamento da PAC, dos quais se destacam, para os propósitos deste estudo, as cláusulas ambientais atreladas ao pagamento das ajudas diretas aos agricultores. Tais cláusulas, instituídas inicialmente pela Regulação Agroambiental 2078/92 e depois ampliadas pela resolução 1257/99 do Conselho da União Européia, têm como objetivo principal a incorporação de compromissos ambientais na concessão das ajudas diretas aos agricultores dos Estados-membros. Estes compromissos, firmados sob regime contratual de livre adesão entre os agricultores e o Estado<sup>5</sup>, devem ter um período mínimo de 5 anos de duração, sendo que seus custos de implementação são partilhados entre o Estado-membro proponente e a UE, que limita sua participação em, no máximo, 75% do orçamento total do programa. Durante o programa, os agricultores devem comprometer-se em empregar métodos de produção agrícola que sejam compatíveis com a proteção ambiental e a preservação da paisagem do agroambiente. Deste modo, além do estímulo à adoção de práticas agrícolas condizentes com os requerimentos de proteção ao meio ambiente, a UE estaria, segundo seus propósitos, influenciando diretamente nos níveis de renda das comunidades rurais.

Contudo, alguns estudos têm demonstrado as assimetrias dos resultados atingidos pelos programas agroambientais de alguns países da UE. Wilson, Petersen e Höll (1999), comparando as políticas agroambientais da Alemanha e da Espanha, ressaltam que o relativo sucesso dos programas alemães deve-se fundamentalmente a dois fatores não excludentes, quais sejam, o aporte de recursos financeiros que o governo alemão se dispôs a investir nos programas agro-ambientais e à capacidade de gestão administrativa de tais programas, estruturados de forma descentralizada e participativa. Já na Espanha, além do baixo aporte de recursos para a execução dos programas agro-ambientais, os embates políticos estabelecidos entre as várias instâncias de implementação dos programas fizeram com que a agricultura espanhola pouco avançasse em termos de mudança de suas práticas produtivas. Ademais, segundo os autores, o modo distinto de absorção da temática ambiental pelas sociedades alemã e espanhola também teria contribuído,

segundo os autores, para o perfil das respostas nacionais aos programas agroambientais.<sup>6</sup>

Especificamente sobre os impasses políticos do caso espanhol, Mazorra (2001) também destaca que, no âmbito burocrático, a divisão de responsabilidades entre autoridades agrícolas e ambientais tem dificultado a evolução dos programas agroambientais. Isto porque, segundo o autor, há uma disputa corporativa entre as instâncias de implementação dos programas. No mais das vezes, tais disputas expõem o choque de interesses entre autoridades agrícolas – que buscam resguardar seus espaços de contato direto com os agricultores, através das consultas técnicas e do fornecimento dos tradicionais subsídios públicos – e as autoridades ambientais, mais atreladas à estrutura burocrático-estatal e prontas a disputar espaços de intervenção entre os agricultores para a disseminação de técnicas agrícolas distintas daquelas do receituário agrônômico hegemônico.

Outro indicador das assimetrias entre países na implementação de programas agroambientais diz respeito à conjuntura sócio-política regional no interior do continente. Segundo Moyano e Garrido (1997), nas regiões norte e central da Europa, a pressão tanto dos governos nacionais quanto de parte considerável das sociedades locais, criou circunstâncias favoráveis de envolvimento dos agricultores em tais programas. Ademais, os agricultores das regiões supra – produtores de cereais, leite, carne bovina, etc. – são os principais beneficiários da PAC, concentrando a maior parte dos recursos e subsídios fornecidos pelos instrumentos de intervenção, fato este que vem influenciando sobremaneira a disposição destes agricultores para o cumprimento de cláusulas agroambientais.<sup>7</sup> Já nos países mediterrâneos – produtores de vinhos, azeite, frutas e hortícolas –, a presença de uma agricultura menos intensiva, com níveis de contaminação ambiental inferiores aos da agricultura do centro-norte do continente, beneficiaria pouco, de acordo com os autores, a mobilização social para a adesão dos agricultores aos programas agroambientais. De um modo geral, haveria na região mediterrânea do continente uma busca constante, tanto por parte das populações rurais quanto por parte dos governos nacionais, de alternativas à baixa competitividade da agricultura regional, fato que, no mais das vezes, reservaria um interesse secundário destes à formulação de programas agroambientais.

De um modo geral, as avaliações institucionais acerca dos avanços e limites dos programas agroambientais têm sido feitas à luz das alternativas de desenvolvimento para as áreas rurais da UE (WINTER, 2000). Por esta razão, as assimetrias acentuadas em análises comparativas de experiências nacionais têm revelado menos um caminho padrão de alteração de práticas agrícolas do que a importância da variável *localidade* na experimentação de políticas públicas para as áreas rurais. Até mesmo porque, nos dias atuais, como nos esclarece Saraceno (1999), o mundo rural europeu é bem mais amplo que a agricultura européia. Isto significa que mesmo as estratégias de intervenção da PAC visando a sustentabilidade das práticas de produção agrícola – como é o caso dos programas agroambientais – devem ser enquadrados em um novo conceito de ruralidade, qual seja, aquele que supere o olhar setorial e ponha-se a problematizar as possibilidades de desenvolvimento territorial das áreas rurais.

Esta perspectiva tem sido partilhada por vários estudiosos da temática rural na Europa. Seja apontando a pertinência de novos recortes espaciais para a apreensão da dinâmica das economias locais (MARSDEN ET AL, 1993), seja sugerindo análises sobre as possibilidades de governança da diversidade de interesses em maturação no mundo rural (GOODWIN, 1998), existe um pressuposto geral de que não há padrões ou modelos a serem apontados para o desenvolvimento local; tal desenvolvimento deve ser construído com base nas demandas e características locais, tendo como referência aquelas variáveis externas que encerram as relações da localidade em movimentos mais amplos de produção de valor.

Sob tal contexto, Hervieu (1997) acentua que a nova ruralidade européia compreende estruturas complexas de composição de atividades distintas de produção de valor. Por esta razão, seriam equivocadas tanto as iniciativas de elaboração de instrumentos de políticas públicas rurais que busquem alternativas de desenvolvimento exclusivamente em função da dinâmica agrícola, quanto aquelas concepções ingênuas e imediatistas – estimuladas em grande medida pelas estatísticas de diminuição relativa da renda agrícola – de que o mundo rural teria se emancipado da agricultura. Para o autor, haveria a necessidade de realização de novos esforços analíticos de compreensão do complexo motor de desenvolvimento econômico e social das localidades *sem o desprezo da ocupação agrícola* do território.

Yliskylä-Peuralahti (2003) ressalta que, do ponto de vista da gestão ambiental, faz-se necessária a construção de esferas públicas que visem a composição dos interesses agrícolas com os dos demais setores sociais interessados na dinamização das estruturas de produção de valor nas áreas rurais. Além disso, para a autora, a discussão em torno da própria gestão ambiental deve relativizar, em nível local, a ênfase sobre questões técnicas que, além de criarem ilusões de que estariam acima dos interesses de grupos sociais, também não contribuem para que a diversidade sócio-cultural dos territórios possa favorecer a gestão local tanto dos interesses sociais quanto dos recursos naturais.

No âmbito da localidade, além das características próprias dos elementos ecossistêmicos fixados no território, as dimensões históricas dos padrões de interação social também têm sido apontadas como fundamento de novas estratégias de desenvolvimento rural. Na construção de tal enfoque, Kayser (1997) propõe que a *cultura local* seja considerada como variável chave tanto em nível analítico quanto para a formulação de políticas de desenvolvimento territorial. Para o autor, esta *cultura* seria formada pelo patrimônio, a natureza e pela própria história da localidade.

A despeito das distintas realidades históricas, este debate europeu acerca da nova ruralidade e das formas agrícolas de exploração dos recursos naturais vem influenciando, no Brasil, a discussão sobre alternativas de desenvolvimento para as áreas rurais do país. Em parte, tal influência se deve ao fato de que o processo de diversificação das atividades produtivas nas áreas rurais não é uma particularidade européia. Conforme veremos adiante, são vários os estudos que têm conseguido detectar a proliferação de atividades rurais sem vínculos com a produção agrícola em várias regiões brasileiras. Além disso, a própria necessidade de reversão dos danos ambientais causados pelo *apropriacionismo* industrial da agricultura nacional vem justificando reflexões sobre as possibilidades de disseminação de técnicas agroecológicas nas áreas rurais do país.

## 2. AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL

Parte das transformações operadas nos *espaços* europeus de sociabilidade rural, sobretudo aquelas decorrentes da retração do emprego agrícola, também se verificam, com intensidades distintas, em algumas regiões do Brasil. Concomitantemente à *intensificação tecnológica*

das grandes cadeias agroindustriais e ao *desmanche dos instrumentos estatais de política agrícola* – com a redução dos recursos para crédito agrícola, garantia de preços mínimos e estoques reguladores –, emergiu, nas áreas rurais do país, um conjunto relativamente complexo de atividades não-agrícolas ao longo da década de 90. Chácaras de fim de semana, “SPA’s”, pesque-pagues e hotéis fazenda são algumas das formas de ocupação do *espaço* rural que ganharam importância nos últimos anos. Esse processo de ocupação do *espaço* rural com outras atividades que não a agricultura-pecuária ganha relevância em um contexto onde a aceleração do ritmo de vida urbano, em condições de crescente depreciação da qualidade de vida, tem atribuído ao campo uma dimensão de ambiente de revigoramento das relações entre *indivíduo* e *natureza*, com o culto das formas ecológicas e das raízes culturais das comunidades rurais. Diante disso, tais atividades têm se firmado como alternativa de ocupação e renda no meio rural.

Laurenti e Del Grossi (1998) detectaram este importante avanço das atividades não agrícolas no mundo rural brasileiro através da análise da evolução da população ocupada no campo. De acordo com os autores, a taxa de crescimento da população rural ocupada em atividades agrícolas entre os anos de 1992 e 1997 foi negativa de 2,2%, enquanto o crescimento da população rural ocupada em atividades não-agrícolas no mesmo período foi positiva de 2,5%. No caso do estado de São Paulo, este movimento tem tomado ainda maiores proporções. Entre 1992 e 1997, a taxa anual de crescimento da população ocupada em atividades não-agrícolas foi de 2,4%, enquanto a da população rural ocupada em atividades agrícolas foi negativa de 5,6%. Segundo Laurenti e Del Grossi, os ramos de atividade mais dinâmicos em termos de geração de empregos no próprio meio rural brasileiro ao longo deste período foram a prestação de serviços, a indústria de transformação, o comércio de mercadorias, transporte e comunicação, além da indústria da construção civil.

Considerando o período histórico em que estas transformações vêm ocorrendo no mundo rural brasileiro, é evidente que, de alguma maneira, elas caminham em paralelo à modernização da base tecnológica da produção agrícola nacional, que dispensou – e continua a dispensar – um enorme contingente de força de trabalho. Por certo, a disponibilidade dos trabalhadores agrícolas constitui-se em um atrativo para novos empreendimentos nas áreas rurais. Todavia, este processo

não pode ser concebido como um *continuum*, onde os trabalhadores rurais dispensados da produção agrícola se estabelecem automaticamente nas novas atividades introduzidas no campo. Na realidade, esta relação é bem mais intrincada. Um dos exemplos disto é o próprio crescimento da pluriatividade nas áreas rurais do país. Segundo Silva e Del Grossi (1998), a pluriatividade já atinge em 1995 cerca de 24% dos domicílios rurais existentes no Brasil. Isto sugere que, para além da simples dissociação entre o emprego agrícola e o não agrícola, é importante também considerar as diferentes formas de combinação estabelecidas pelas populações rurais entre as diversas atividades presentes hoje nas áreas rurais.

Todos estes elementos encontram-se na agenda de discussões sobre as recentes transformações dos territórios rurais. Grosso modo, o denominador comum desta agenda é a reestruturação produtiva pela qual o mundo rural vem passando ao longo dos últimos quinze anos e seus impactos sobre as comunidades locais, atentando sobretudo para as novas possibilidades de geração de renda nas áreas rurais. Para Silva (1997), estas transformações dificultariam inclusive, assim como no continente europeu, a delimitação do que seria *urbano* e do que seria *rural* em uma perspectiva *espacial*. A continuidade estabelecida entre estes dois espaços ao longo das últimas décadas – cuja expressão maior, até então, se manifestaria nos chamados Complexos Agroindustriais – acentuaria-se agora no transbordamento das atividades produtivas do mundo urbano, que, sem vínculos com a produção agrícola, buscariam cada vez mais espaços de atuação no mundo rural.

Para Veiga (2001b), um dos fatores responsáveis pela dificuldade de incorporação, no âmbito da construção de políticas públicas, das reais amplitudes das atividades distribuídas nos *espaços* rurais, diria respeito aos atuais critérios de corte normativo *rural-urbano*. Para este autor, a definição oficial de divisão territorial – definição esta advinda do Estado Novo (Lei Federal nº 311 de 1938) –, ao estabelecer que todas as sedes municipais são necessariamente áreas urbanas, teria criado a *ficção estatística* de que, em 2000, cerca de 81% da população brasileira residiria em áreas urbanas. Entretanto, como sustentar tal dado se, como é sabido, 70% dos municípios brasileiros possuem densidades demográficas inferiores a 40 hab/km<sup>2</sup>? Ou, para expor em definitivo as implicações da definição oficial, como aceitar que municípios, como o de

Vitória do Jarí (AP), com 8.550 habitantes, 0,3 por km<sup>2</sup>, tenham taxas de urbanização acima dos 80%?

Se tomarmos como referência os critérios de divisão territorial da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) – que definem como *urbanizadas* as áreas com densidades demográficas superiores a 150hab/km<sup>2</sup> –, em 2000, o Brasil teria, segundo Veiga (2001b), apenas 411 dos seus 5.507 municípios classificados como urbanos. A constatação desta situação, evidentemente, daria um novo dimensionamento para o debate sobre a ruralidade, e, mais especificamente, para o tratamento da importância relativa da agricultura nas áreas rurais do país<sup>8</sup>. Ademais, a própria temática da gestão dos recursos naturais em áreas rurais ganharia novos contornos, com a incorporação de atividades não-agrícolas nas análises sobre as estruturas locais de produção de valor.

Seria redundante dedicar aqui espaço para frisar que as possibilidades de tratamento das questões em torno do desenvolvimento rural pressupõem a compreensão de suas relações com a dinâmica urbana. Como temos destacado ao longo deste trabalho, o curso histórico do *apropriacionismo* industrial da agricultura transformou não só a paisagem rural, mas, sobretudo, os modos de vivência das populações rurais. Como bem salienta Silva (2001: 23), “*o rural, longe de ser apenas espaço diferenciado pela relação com a terra – e mais amplamente com a natureza e o meio ambiente – está profundamente relacionado com o urbano que lhe é contíguo*”. A rigor, a temática do desenvolvimento rural passa necessariamente pela problematização das formas como os centros urbanos interagem com os *espaços* rurais, seja absorvendo e realizando grande parte do excedente produzido pela agricultura, seja consumindo os novos serviços fixados naqueles territórios (tais como as atividades de lazer e turismo voltadas para as paisagens rurais). Assim, a ruralidade permanece, mesmo diante dos processos sociais que a renovam, atrelada a uma totalidade que também se determina pelas relações de interações complexas que se estabelecem entre as áreas rurais e os centros urbanos.

Não obstante a concordância acerca do surgimento de novas atividades e interesses sociais nas áreas rurais do país, as formas de interpretação de tal realidade têm sido distintas entre os estudiosos nacionais dos processos de ruralidade. No caso das novas possibilidades de geração de emprego e renda nas áreas rurais, Veiga (2001a, 2001b), por exemplo, enfatiza a necessidade da *diversificação das economias regionais*,

posto que o próprio *agribusiness* não possuiria condições estruturais de gerar renda, de maneira descentralizada, para as populações rurais. Tal *diversificação* poderia resultar, segundo o autor, da exploração de vantagens comparativas e competitivas dos territórios. Ademais, a evolução da pluriatividade seria de grande importância em circunstâncias de diversificação produtiva, posto que serviria de indicador do nível de proliferação de novas atividades geradoras de emprego nas áreas rurais.

A dinamização da regionalidade deveria estabelecer, em seu curso, uma sinergia entre biodiversidade e empreendedorismo rural. Em Veiga, esta sinergia seria produzida através de uma espécie de *capitalização das restrições ambientais*; ou seja, a própria promoção da biodiversidade poderia se constituir em *serviço ambiental*, em atrativo para empreendimentos que explorem, de modo sustentável, a *riqueza* ecossistêmica da localidade. Para as atividades que porventura não contribuam para a conservação da biodiversidade regional, o autor propõe, como alternativa de exploração, a criação de *ecotaxas*, de modo a prover a localidade de instrumentos arrecadatórios para o fomento de atividades que efetivamente contribuam para a simbiose entre conservação da biodiversidade e dinamização econômica.

Já para Silva (2001a, 2001b), a transformação fundamental para minar as desigualdades existentes nas áreas rurais do país diz respeito à *criação de novas oportunidades* e de *novas institucionalidades*. Para o autor, a *diversificação das economias regionais*, tal como propõe Veiga, pode responder por incrementos econômicos, mas não necessariamente por avanços no campo da cidadania das populações rurais. Neste sentido, as *novas oportunidades* a que se refere o autor dizem respeito não só a geração de emprego e renda para as áreas menos favorecidas, mas também as oportunidades de acesso aos itens identificados como requisitos fundamentais de cidadania nas áreas urbanas, tais como o acesso à água tratada, luz elétrica e esgotamento, por exemplo<sup>9</sup>.

No que diz respeito à pluriatividade, o autor destaca que, em suas formas atuais, esta tem sido, no mais das vezes, um indicador das desigualdades sociais nas áreas rurais. Isto porque a grande diferença entre as causas da pluriatividade no Brasil e nos países centrais da Europa e mesmo nos Estados Unidos é que, aqui, ela não resulta de um crescimento da produtividade do trabalho agropecuário, que liberaria produtores e trabalhadores agrícolas para o desenvolvimento de outras atividades agrícolas e/ou não-agrícolas. Ao contrário disso, no Brasil, a

pluriatividade tem sido uma estratégia de sobrevivência das famílias agrícolas mais pobres. Para Silva (2001a), uma das expressões desta característica da pluriatividade brasileira é o crescimento, dentro das atividades de prestação de serviços nas áreas rurais, do trabalho doméstico assalariado de baixa remuneração. Segundo o autor, isto indicaria, ao contrário do que supõe Veiga, não a descentralização do emprego no campo, mas, antes de mais nada, os altos níveis de concentração de renda do país e a manutenção do baixíssimo nível do salário nas áreas rurais.

No campo das *novas institucionalidades*, Silva ressalta o “vácuo”, em termos de regulação pública, deixado pela limitação dos instrumentos de intervenção do Estado em forma de políticas agrícolas e agrárias. Neste caso, ainda que atreladas a um corte eminentemente setorial, as políticas estatais de atuação nos *espaços* rurais cumpriam um importante papel de equalização parcial das demandas das populações do campo. A redução do alcance das políticas de Estado fez com que, de acordo com o autor, tanto a agricultura quanto as novas atividades não-agrícolas se desenvolvessem sem marcos regulatórios bem definidos.

Para Campanhola e Silva (2000), o “novo rural brasileiro” demanda o surgimento de instâncias institucionais descentralizadas que possibilitem a participação das comunidades locais no planejamento e na gestão dos recursos humanos, econômicos e ambientais dos territórios. Este novo rural requereria, portanto, a criação de *instrumentos de planejamento local* para a gestão sócio-econômica e ambiental dos recursos territoriais. Em certo sentido, trata-se de uma sugestão próxima daquela feita por Veiga (2001a) acerca da *dinamização das regionalidades*. Assim como no caso deste último, Campanhola e Silva ressaltam a importância da integração de escalas físico-ambientais no planejamento do uso sócio-econômico dos *espaços*. Neste aspecto em específico, a diferença entre os autores reside na formulação de Veiga acerca das *ecotaxas* como instrumento de arrecadação e gestão ambiental nas localidades.

Ao tratar do *planejamento local* como alternativa de criação de *novas oportunidades* para as áreas rurais, Campanhola e Silva (2000) destacam a importância dos processos de “orquestração” dos diversos interesses dos grupos sociais envolvidos no território. Neste caso, seria fundamental, sob a ótica dos autores, a ampliação e consolidação de instâncias descentralizadas de tomada de decisões sobre os rumos do território. A localidade, assim, ganharia importância como força aglutinadora de

composição de interesses sociais, ainda que sob o risco de reproduzir formas de organização “*que apenas mascaram as práticas tradicionais e, na maioria das vezes, clientelistas, corporativistas e autoritárias de poder local*” (Campanhola e Silva, 2000: 74).

Também voltado à temática do desenvolvimento rural sob a ótica da localidade, Abramovay (2000b) aponta o fenômeno da *proximidade social* como aspecto distintivo nas iniciativas de concertação de interesses em um dado território. Esta proximidade seria a base da construção do que o autor chama de “novo sujeito coletivo do desenvolvimento”, que exprimiria a capacidade de articulação dos interesses sociais dispostos em uma determinada região. A este processo de construção de um sujeito coletivo através da busca de proximidades de interesses sociais o autor dá o nome de *fortalecimento do capital social do território*.<sup>10</sup>

Para Abramovay, o nível de constituição deste *capital social* depende, dentre outros, das “tramas” territoriais enraizadas histórica e regionalmente. Tais “tramas” comporiam o tecido social do território, e revelariam interesses, configurações políticas e identidades distintas. A terminologia “trama” territorial, aliás, também vem sendo utilizada no debate sobre desenvolvimento rural travado pelos especialistas da OCDE. O próprio autor refere-se constantemente às experiências européias, impulsionadas pela OCDE, como portadoras de importantes lições para a reflexão nacional acerca da dimensão territorial do desenvolvimento rural (Abramovay, 2000b; 2001). Os Programas LEADER, por exemplo, são considerados inovadores pelo autor justamente por conceberem o desenvolvimento em escala *territorial* e não *setorial*, o que também imporia a necessidade de criação de um ambiente de negociação constante entre os grupos envolvidos na “trama” territorial.<sup>11</sup>

Sem dúvidas, a emergência da dimensão territorial nas estratégias de desenvolvimento para as áreas rurais vem se revelando como elemento fundamental para a superação da corrente redução do *rural* ao *agrícola*. Não obstante este avanço em termos de *planejamento regional*, segue sendo de suma importância à retomada das características históricas das formações sócio-políticas das áreas rurais brasileiras para a avaliação das propostas de gestão dos *espaços* rurais. Por certo, a experiência dos países da OCDE – sobretudo dos países europeus, portadores de novas iniciativas institucionais, como, por exemplo, as

resoluções agroambientais – revelam mecanismos interessantes de incorporação de medidas de gestão ambiental nas áreas rurais, sejam estas áreas ainda predominantemente agrícolas, sejam elas economicamente dinamizadas por novos segmentos produtivos e/ou por setores de serviços. Todavia, cada formação social possui um modo particular de filtragem e incorporação de processos modernizantes. Isto significa que, no caso brasileiro, as histórias distintas de nossas várias sociedades rurais deverão compor quadros heterogêneos de iniciativas locais de desenvolvimento e de incorporação da temática ambiental na gestão dos próprios territórios.

Com efeito, não existem indícios de que o surgimento de atividades não-agrícolas tenha modificado substancialmente as estruturas patrimonialistas de grande parte das relações de reprodução social das formações rurais. Também não há informações que apontem para trajetórias de melhoramento dos níveis de educação, atendimento à saúde e acesso a esgoto e água tratada nas comunidades rurais do país. Mesmo no âmbito do mercado de trabalho, as características das atividades não-agrícolas nas áreas rurais do país demonstram que as populações rurais permanecem à mercê de soluções imediatistas para reproduzirem-se como força de trabalho. A este respeito, é sintomático, por exemplo, constatarmos que, dentre as ocupações que mais empregam em números absolutos no campo está o serviço doméstico, seguido da ocupação de pedreiro (LAURENTI e DEL GROSSI, 2000). Entre os ramos de atividades não-agrícolas, é justamente a construção civil o setor com a taxa de crescimento de emprego mais elevada não só do estado de São Paulo, mas também do restante da região Sudeste e das regiões Sul e Centro Oeste do país. De acordo com Laurenti e Del Grossi (2000), a indústria da construção civil elevou sua demanda por força de trabalho em São Paulo, no período de 1992 a 1997, a uma taxa anual de 14,7%; no Centro Oeste este crescimento foi de 13%, no restante da região Sudeste de 9% e na região Sul de 8,9%. Isto significa que, se qualificarmos o significado do não-agrícola, podemos encontrar formas de emprego sabidamente pouco estáveis, como é o caso da construção civil.

Ainda que representem, em certo sentido, a emergência de padrões alternativos e *modernos* de geração de emprego e renda nas áreas rurais, ainda é preciso considerar que as atividades não-agrícolas dificilmente provocarão, *per se*, profundas transformações nas práticas

sociais mais tradicionais das comunidades rurais. Isto porque a sociedade brasileira possui modos peculiares de submissão do moderno ao tradicional (MARTINS, 1999). A ordem patrimonialista, ainda bastante presente nas formações rurais do país, assegura, inclusive através da dominação de estruturas políticas – como as prefeituras municipais, por exemplo –, o predomínio dos interesses de grupos sociais *territorialmente* estabelecidos. Neste sentido, não é raro encontrar em municípios rurais o domínio pleno de lideranças agrícolas nas instâncias municipais e regionais de estímulo ao desenvolvimento rural. No mais das vezes, este domínio resulta na instrumentalização do aparato público em prol de interesses setoriais<sup>12</sup>. Tal situação, como veremos na próxima sessão, é bastante evidente, por exemplo, em nossas regiões de estudo.

Este tipo de circunstância traz ênfase empírica à afirmação de Martins (1999: 30), para quem

*[...] na sociedade brasileira, a modernização se dá no marco da tradição, o progresso ocorre no marco da ordem. Portanto, as transformações sociais e políticas são lentas, não se baseiam em acentuadas e súbitas rupturas sociais, culturais, econômicas e institucionais. O novo surge sempre como um desdobramento do velho: foi o rei de Portugal, em nome da nobreza, que suspendeu o medieval regime de sesmarias na distribuição de terras; foi o príncipe herdeiro da Coroa portuguesa que proclamou a independência do Brasil; foram os senhores de escravos que aboliram a escravidão; foram os fazendeiros que em grande parte se tornaram comerciantes e industriais ou forneceram os capitais para esse desdobramento histórico da riqueza do país. [...]. Trata-se, portanto, de uma sociedade estruturalmente peculiar, cuja dinâmica não se explica por processos políticos e históricos dos modelos clássicos. (grifo do autor)*

Por conta destas especificidades – que tornaram a sociedade brasileira, nos dizeres de Martins (1999), uma *sociedade de história lenta* –, faz-se necessária a realização de esforços analíticos para a interpretação, na constituição dos processos de desenvolvimento, da formação do *moderno* conciliada com a presença viva e ativa de processos sociais *tradicionais*. No caso do desenvolvimento rural, em particular, torna-se premente a necessidade da análise das relações políticas e institucionais

que vêm se estabelecendo entre *lideranças agrícolas* e *novos empreendedores* nas áreas rurais. Este esforço interpretativo permitirá compreender as formas particulares de manifestação do *novo* ante ao *tradicionalismo* em localidades distintas. Permitirá, portanto, compreender a dinâmica contraditória do *espaço*, seus arranjos e/ou conflitos endógenos que, em certa medida, definirão suas formas de integração com outros territórios.

Embora, como vimos, haja esforços de vários autores na ênfase da importância do território/localidade nos processos de desenvolvimento e diversificação das áreas rurais, não se deve perder de vista que, entre o *local* e o *geral*, há uma relação dialética de formação. Isto significa que, ao estar circunscrita em totalidades mais amplas, a *localidade* é, além de agente determinante, também *espaço* determinado pelo próprio movimento da *totalidade*<sup>13</sup>. É neste âmbito de interação com dimensões mais amplas da *totalidade* que se definem, por exemplo, suas relações econômicas e sócio-culturais com os centros urbanos.

Sem embargo, em qualquer que seja o viés de análise sobre estratégias de desenvolvimento rural, a transformação dos atuais padrões de uso agrícola dos recursos naturais ocupa posição central de reflexão. A despeito do crescimento do emprego não-agrícola, a agricultura permanece como sendo a principal usuária dos recursos ecossistêmicos nas áreas rurais do país. Em razão disso, as possibilidades de fixação de novas frentes de produção de valor nestes *espaços* também dependerão do nível de adequação sócio-ambiental da agricultura, visto que a expansão de tais frentes associa-se, dentre outros, à própria paisagem característica das áreas rurais. Assim, atividades direcionadas aos “nichos de mercado” – como aquelas associadas ao turismo esportivo e ao lazer – dependerão diretamente dos esforços do setor agrícola para a preservação e/ou recuperação das paisagens rurais.

No Brasil, vários trabalhos têm apontado a necessidade da articulação de vários níveis institucionais no sentido da promoção de um novo modelo de agricultura nacional. Guivant (1998), por exemplo, ressalta que dentre os fatores estruturais fundamentais para o desenvolvimento de uma agricultura sustentável, destacam-se os papéis do Estado (como agente indutor de políticas para o setor), das instituições de pesquisa e de outras instituições e organizações de nível local de apoio ao setor. No caso brasileiro, a ação do Estado também se justifica por este manter sob sua tutela o principal sistema de pesquisas agropecuárias do país, qual seja, o sistema Embrapa.<sup>14</sup> Veiga (1995)

também reafirma a responsabilidade do Estado na definição de metas e padrões de exploração agrícola dos recursos naturais. Para autor, políticas de ordenamento territorial e de crédito rural, por exemplo, são de fundamental importância para o estabelecimento de um novo padrão tecnológico que mescle elementos da agricultura moderna com novos conhecimentos advindos da pesquisa agropecuária e da agroecologia. Neste último caso, seria vital o pressuposto da maleabilidade tecnológica, visto que as soluções sustentáveis em termos de agricultura vêm se revelando sensíveis ecossistemas definidos.

Para Romeiro (1998), além dos aspectos de ordem técnica, a questão da geração de empregos deve ocupar posição de destaque na seleção de tecnologias ambientalmente adequadas aos ecossistemas das áreas rurais do país. Neste sentido, haveria que se ter um princípio restritivo não só àquelas tecnologias intensivas em uso de recursos naturais, mas também àquelas de baixa demanda de força de trabalho. Assim, mais do que a simples sobreposição de políticas ambientais corretivas, estaria em questão a atuação institucional indutora de mudanças no padrão tecnológico dominante.

Fundindo a questão da mudança do padrão agrícola nacional com a gestão de águas, Martins (2001) destaca que a constituição de novos arranjos institucionais poderá ser estratégica para a convergência entre ações de *gestão dos recursos hídricos* e *políticas agrícolas* nos espaços rurais. Para o autor, a regulação do uso do território e, sobretudo, dos modos de produção de valor neles fixados, será determinante para a definição de alternativas sustentáveis de uso social dos processos ecológicos. Neste mesmo sentido, Campanhola e Silva (2000b) enfatizam oportunamente que a bacia hidrográfica constitui-se em uma importante unidade de gestão de práticas de agricultura sustentável. Isto porque sua condição de unidade básica de conservação do solo e gestão das águas regionais – ultrapassando assim as fronteiras geopolíticas municipais – pode favorecer decisivamente a articulação institucional e a participação das representações sociais rurais na gestão do território, facilitando assim a disseminação do debate descentralizado sobre as necessidades de adoção de novas práticas de manejo agrícola. Sob tal perspectiva, a categoria *localidade* adquire destaque como palco da “orquestração” dos diversos interesses dos grupos sociais envolvidos no território.

O requerimento da participação do Estado como agente atuante no processo de transformação de práticas agrícolas faz-se presente

mesmo em nível institucional. Tem sido recorrente, ao longo dos últimos anos, a cobrança, por parte do Ministério do Meio Ambiente, da participação de instituições públicas na geração de novas tecnologias agrícolas. Senão, retomemos o pronunciamento do então ministro Sarney Filho, em 24 de julho de 2000, quando da abertura da 7ª Reunião Ordinária do Fórum Nacional de Secretários de Agricultura:

Muitas vezes pode nos parecer improvável a adoção da sustentabilidade ambiental para os investimentos agrícolas em larga escala, o que não é verdade. Tem faltado, na realidade, um redirecionamento da pesquisa agropecuária para modelos alternativos de exploração, capazes de atender a demanda, sem, contudo, comprometer irreversivelmente os processos ecológicos essenciais dos agrossistemas. Nesse sentido, seria extremamente saudável que a Embrapa revisse suas prioridades em pesquisa, visando a cada vez mais atender a investimentos agrícolas ambientalmente sustentáveis. (BRASIL, 2000)

Certamente, a efetivação das condições necessárias para criação de um novo modelo de atividade agrícola para o país dependerá, em grande medida, da capacidade de diálogo e da condução de ações compassadas entre as instâncias nacional e local de poder e os próprios agricultores. Sobretudo do ponto de vista institucional, é fundamental que haja articulação entre *políticas ambientais*, que visem formas de regulação dos usos do solo e da água, e *políticas agrícolas* fortemente comprometidas com a geração de tecnologias limpas, para orientação técnico-ambiental ao produtor rural e para a definição de metas sócio-ambientais a serem atingidas pelo setor.

Na próxima sessão, procuraremos avaliar como temas relativos à gestão dos recursos hídricos, desenvolvimento rural e mudança do padrão agrícola têm sido absorvidos em nível local. Analisaremos, nos casos de dois Conselhos Regionais de Desenvolvimento Rural do estado de São Paulo, como a temática da ruralidade tem sido *testerritorializada* em nível político e institucional. Antes, porém, convém esclarecer que a história local será aqui problematizada sob o enfoque da relação entre o *particular* e a *totalidade*. Ou seja, a localidade será concebida não como dedução de processos históricos *universais*, mas como momento da

totalidade, como particularização que processa em sua relação dialética com totalidades mais amplas.<sup>15</sup>

### **3. AGRICULTURA, MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO RURAL: O CASO PAULISTA<sup>16</sup>**

Existe, no estado de São Paulo, uma estrutura institucional incumbida de criar condições para o desenvolvimento de estratégias locais e regionais de desenvolvimento rural. Esta estrutura é centralizada na Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), órgão pertencente à Secretaria de Agricultura e Abastecimento do estado.

Criada em 1967, a CATI tem sua atuação reconhecidamente vinculada ao extensionismo agrícola. Dentre suas atribuições, estão a adaptação, difusão e transferência de tecnologias de produção agropecuária; a capacitação e treinamento de profissionais, produtores e trabalhadores ligados aos *agronégócios*, e o asseguramento da conservação do solo água e da água no estado. É também responsável pela fiscalização e controle da qualidade dos insumos agropecuários e dos produtos e subprodutos de origem animal e vegetal utilizados na produção. Em nível municipal, seus serviços são disponibilizados aos agricultores e pecuaristas através das Casas de Agricultura.

Entre a CATI e as Casas da Agricultura existem ainda 40 Conselhos Regionais de Desenvolvimento Rural (CRDR). Estes conselhos são formados por representantes de associações de produtores, cooperativas agrícolas, sindicatos rurais do setor agroindustrial, prefeituras e por integrantes de universidades e colégios técnicos agrícolas. Cabe a estes conselhos: a) propor diretrizes e fornecer subsídios para a formulação da política agropecuária em nível regional; b) buscar o desenvolvimento regional, promovendo a integração dos vários agentes regionais ligados aos agronegócios, e; c) auxiliar na implementação da política agropecuária estadual.

Embora tenha como objetivo elaborar e apoiar estratégias regionais de desenvolvimento rural, os CRDR's têm suas atribuições estritamente vinculadas às atividades agropecuárias, o que desde já nos indica uma tendência, no arcabouço institucional paulista, de reiterar uma concepção restrita da ruralidade. Mesmo entre os técnicos da CATI é possível notar não só o despreparo para o apoio de atividades que não se relacionam estritamente com a agricultura – como é o caso das atividades

de lazer e turismo rural – , mas também é possível delimitar uma concepção reducionista do próprio desenvolvimento agrícola. Pinto e Bergamasco (2000), por exemplo, constataram, em estudo recente junto aos extensionistas da CATI, o predomínio de concepções produtivistas de assistência técnica à produção agrícola em detrimento da construção de alternativas condizentes com práticas de agricultura sustentável<sup>17</sup>. A *agricultura familiar*, por exemplo, foi avaliada pelos extensionistas da CATI como vocacionada exclusivamente para a produção de subsistência, estando – assim como a reforma agrária – desvinculada da noção sustentabilidade nos *espaços* rurais. Além disso, estes extensionistas acreditam que deva ser papel primordial da extensão rural apoiar a agricultura e, em especial, aqueles produtores que pretendam dotar suas atividades de maior dinâmica empresarial. Evidentemente, tal atitude reifica, ainda que de maneira reservada, a mesma lógica do processo de modernização agrícola nacional, onde a não distinção de público promoveu o apoio a poucos produtores – que, no mais das vezes, eram os já capitalizados –, além de também desprezar o debate recente acerca das novas alternativas de geração de renda para as áreas rurais.<sup>18</sup>

Este perfil *unipautado* do corpo técnico da CATI também é passível de ser verificado nos CRDR's analisados neste estudo. Além disso, o que se pôde apreender, a partir de entrevistas realizadas com alguns de seus membros, foi ora a fragilidade organizacional e política destes conselhos, ora sua serventia como extensão do domínio de grupos hegemônicos no movimento regional de produção de valores excedentes na agricultura.

O CRDR de Jaú é formado por 15 municípios, quais sejam: Bariri, Barra Bonita, Bocaina, Boraceia, Brotas, Dois Córregos, Iguaraçu do Tietê, Itajú, Itapuí, Jaú, Lençóis Paulista, Macatuba, Mineiros do Tietê e Torrinha. A presidência do conselho está, desde 1999, a cargo do Sindicato Rural de Jaú. Segundo a própria presidência, o funcionamento do conselho é bastante precário, posto que carece tanto de estrutura física adequada quanto de recursos para a realização de reuniões periódicas. A rigor, o único auxílio prestado pela Secretaria Estadual de Agricultura – por intermédio da CATI – ao conselho é a disponibilização de um diretor regional para ocupar a Secretaria Executiva do CRDR. Os demais membros do Conselho, representantes de entidades de outros municípios, devem angariar fundos locais para participar das reuniões e desenvolver os trabalhos administrativos que lhes cabem. A ausência de

um amparo maior mais amplo por parte da Secretaria de Agricultura tem, de acordo com a presidência do CRDR-Jaú, dificultado sobremaneira o andamento da própria construção do CRDR.

Infelizmente a regional não tem se reunido. Este ano ainda nem tivemos reunião com a Secretaria. Ano passado, por causa da eleição, tivemos uma reunião em todo o ano. A verdade é que este conselho somos eu e o representante da CATI. Não dá pra marcar reunião do conselho porque ninguém tem dinheiro pra vir. Quer dizer, dinheiro até tem, se arruma, mas ninguém quer investir nisso. Sabe que daqui não pode sair muita coisa. Pra você ter uma idéia, não temos recursos pra esta caneta que eu estou usando. Isso é do nosso sindicato. Nem máquina, pra gente fazer algum ofício, eles dão. A Secretaria mandou mesmo é criar o conselho e pronto! A coisa parou por aí. Agora os conselhos é que se virem. (Presidência do CRDR-Jaú)

É interessante observar como a dimensão instrumental do Conselho pode influenciar seu processo de construção. Para a presidência, a baixa instrumentalidade do CRDR-Jaú desestimula a participação dos membros. Mais precisamente, esta baixa instrumentalidade não produz iniciativas de “investimento”, em termos de gastos, por parte dos membros, para participação nas reuniões do conselho. Ainda que o CRDR tenha a possibilidade de envolver as comunidades rurais em discussões mais amplas acerca de seu futuro, o depoimento da presidência sugere que a perspectiva de conquistas setoriais imediatas é termômetro da atuação dos grupos sociais junto ao conselho.

No caso do CRDR-Jaú, todos os membros do conselho são envolvidos com a agricultura. A despeito de o conselho referir-se formalmente ao *desenvolvimento rural*, ele constitui-se, na prática, em mais um campo de atuação política de lideranças agrícolas locais. Certamente, este fato contribui para que haja uma concepção instrumental hegemônica acerca das funcionalidades do conselho. Não há pluralidade de projetos e/ou opiniões acerca do uso do *espaço* rural dentro do CRDR-Jaú. A prevalência de uma compreensão setorial das atribuições do conselho possibilita que este ganhe significado político na medida em

que sirva de *instrumento setorial*, ou seja, que possibilite conquistas setoriais efetivas. No caso do setor agrícola, sua hegemonia na abrangência territorial do CRDR-Jaú parece induzir suas lideranças a participarem efetivamente somente daquelas instâncias institucionais que possibilitem *novos* ganhos políticos para o setor. O CRDR, ao contrário disso, é uma instância decisória de um território política e economicamente controlado. A ausência de representantes de segmentos não-agrícolas no conselho é uma expressão deste domínio territorial. Sob tais circunstâncias, mesmo o mau funcionamento do CRDR garante o *status quo* político e econômico da agricultura regional.

Já o CRDR de Avaré é formado pelos municípios de Águas de Santa Bárbara, Arandu, Avaré, Barão de Almeida, Cerqueira César, Coronel Macedo, Iaras, Itaí, Itaporanga, Manduri, Paranapanema e Taquarituba. Assim como no caso do CRDR-Jaú, o conselho regional de Avaré também é presidido por um sindicato patronal, o Sindicato Rural de Avaré. As dificuldades enfrentadas pelos membros deste conselho também dizem respeito, principalmente, a ausência de estrutura operacional adequada. Contudo, a direção do conselho identifica em tal precariedade uma opção de estratégia de atuação política da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do estado.

Nosso conselho tem algo em torno de 50 pessoas. Cada município tem indicado dois ou três membros para o conselho. Mas quem atua mesmo é só a direção. É a presidência com o apoio do pessoal da CATI. Isso porque o conselho tem sido muito esvaziado. [...] Tem sido esvaziado por uma opção da secretaria. Eles enaltecem muito o conselho municipal, e isso acabou esvaziando o interesse e a atuação dos conselhos regionais. Pra secretaria é mais fácil trabalhar com os municípios, pois é uma relação direta, sem ninguém para fazer o intermédio e ter ganho por isso. Não ganho em dinheiro, não se trata disso. É mesmo ganho político, do sujeito ir até lá e parecer que ele fez sozinho todo o serviço. A secretaria é que viabiliza as coisas e ela, naturalmente, quer aparecer por isso. (Presidência do CRDR-Avaré)

Também no CRDR-Avaré a questão da instrumentalização política faz-se presente. Todavia, os elementos apontados pela presidência deste conselho são de ordem distinta daqueles expostos pelo conselho regional de Jaú. Aqui o embate institucional reside na disputa pelo reconhecimento *particular* das ações *públicas*. Dito de outro modo, trata-se da disputa de quem incorporará a figura do provedor-benfeitor, daquele que responde pela conquista de recursos e/ou serviços para o município ou região. Esta disputa, neste caso, não é sequer entre instituições, posto que não são as instituições que aparecem na arena pública das comunidades rurais aqui analisadas. Tanto no CRDR de Jaú quanto no de Avaré, *pessoas e instituições* se confundem. Tal fato revelou-se nitidamente ainda no planejamento da pesquisa de campo deste estudo. Quando se procurava pelo Conselho Regional de Desenvolvimento Rural – através das prefeituras, sindicatos e casas da agricultura –, as respostas eram sempre as mesmas: “procure fulano”; “se houver isso aqui, deve ser ele”. E, de fato, o “fulano” era mesmo o membro procurado. No entanto, o membro não nos era apontado como tal, mas sim como sendo a própria instituição.

A rigor, trata-se de uma relação de personificação da instituição – ou, como nos diria Martins (1999), de manifestação da *cultura da apropriação do público pelo privado* – que se relaciona com o próprio modo como têm sido criados, no estado de São Paulo, os conselhos municipais de desenvolvimento rural. Em estudos de casos realizados em dois municípios pertencentes às regionais de Avaré e Jaú – a saber, os municípios de Paranapanema e Avaré, respectivamente – Martins (2004) demonstrou como os conselhos municipais têm sido criados como espelho das casas municipais de agricultura. Por esta razão, a despeito de se referirem ao *desenvolvimento rural*, estes conselhos, na esfera do município, seguem sendo administrados exclusivamente pelos setores ligados à agricultura. Nos casos de Paranapanema e Barra Bonita, a sede dos conselhos não apenas localiza-se oficialmente na casa municipal de agricultura, mas o conselho é a própria casa da agricultura. São os dirigentes desta casa que, nos dois casos, personificam o conselho de desenvolvimento rural nos dois municípios.

Retornado ao âmbito regional, tanto nos CRDR's de Avaré e Jaú os temas relativos às novas atividades não-agrícolas nas áreas rurais não são objetos de discussão. Estas atividades são, no mais das vezes, identificadas como *atividades acessórias* para as regiões. A geração de renda

nas áreas rurais, segundo os membros dos conselhos municipais e regionais em questão, está exclusivamente associada às atividades agropecuárias, posto que são para isso vocacionadas.

Isso aqui é agricultura, não tem jeito. É nossa vocação. Tem gente aí que toma financiamento, não consegue pagar, só leva prejuízo, deve pra Deus e o mundo, mas não sai da agricultura. Porque você acha que não sai? Porque não vive fora disso, não adianta. O país tem que reconhecer isso e apoiar essa gente! (Membro do CMDR-Paranapanema)  
No conselho [regional], nós precisamos trabalhar em cima da cadeia, dentro do agronegócio. Temos que fazer estudos sobre cadeias de agronegócio pra saber o que é importante desenvolver. O turismo está crescendo na região. Tivemos até, dias atrás, uma palestra sobre isso. Parece que o governo quer montar cinco pólos de turismo rural e a região de Avaré será um desses pólos. Parece que terá dinheiro do PRONAF pra isso. Então, vamos também atrás disso. Mas, é claro, nossa tarefa primordial aqui é cuidar da agricultura. (Presidente do CRDR-Avaré)

Quando indagado sobre a possibilidade de crescimento de atividades não-agrícolas na região, o presidente do CRDR-Jaú chegou mesmo a não compreender o questionamento:

Eu não estou entendendo... . mas no rural, fora da agricultura e da pecuária, o que poderia ter? Aí é difícil, não sei... . [nova pergunta: “O turismo, por exemplo, não seria uma atividade econômica alternativa para região?”] Ah.. sim... . Espaço é o que não falta aqui. Há espaço mesmo. Pra turismo, tem aí o rio, tem fazendas centenárias. Mas pra gerar emprego, não adianta. Nada se iguala a agricultura. Turismo é bom, mas não gera emprego. O que gera é muito pouco pra região. (Presidente do CRDR-Jaú)

Do mesmo modo que as atividades dos conselhos regionais de desenvolvimento rural versam fundamentalmente sobre os temas da agricultura, a avaliação dos membros destes conselhos acerca dos

instrumentos de política ambiental no estado de São Paulo também possui um forte viés agrícola. Na avaliação dos instrumentos de gestão de águas, em particular, há uma rigorosa defesa corporativa dos interesses do setor. No geral, os conselheiros afirmam haver na opinião pública geral – e isso se refletiria dentro dos comitês de bacias hidrográficas – uma má interpretação do papel da agricultura nas áreas rurais. O setor seria responsável não só pelo fornecimento de alimentos para as cidades<sup>19</sup>, mas também responderia pela qualidade de vida nas áreas rurais. Isto, na opinião da maior parte dos conselheiros entrevistados, revelaria que o chamado *passivo ambiental* gerado pela agricultura nas áreas rurais é, na verdade, resultado de suas funções sociais, quais sejam, as de alimentar as cidades e gerar empregos no campo.

Nós que participamos dos comitês vemos que lá ninguém entende de agricultura. Falam absurdos como se fosse verdade. A cidade não quer feijão, milho, arroz, tudo barato? Agora como se faz isso? Reclamam de produto químico nas lavouras, mas querem que a gente produza muito pro preço de tudo ir lá pra baixo. Aí, chega no comitê, acusam a gente como se eles não tivesse nada a ver com isso. [...] Acho que o agricultor tem sim que aprender a tratar melhor do meio ambiente, preservando solo, nascente de água, etc. Mas não é acusando o agricultor de criminoso que vão conseguir alguma coisa. (Presidência do CRDR-Avaré)

Ainda guardando críticas acerca das discussões dos impactos das atividades agrícolas sobre o meio ambiente, a presidência do CRDR-Avaré afirmou considerar um grande avanço institucional a criação dos comitês de bacias hidrográficas no estado. Todavia, para a presidência do CRDR-Jaú, a existência dos comitês de bacia não representa necessariamente o aprimoramento da estrutura de gestão de águas. Ao contrário disso, o suposto ambiente *parlamentar* dos comitês revelaria menos a democratização dos campos de tomada de decisão do que a expressão da impossibilidade de setores distintos tomarem decisões comuns.

Olha, o comitê é só falação. Se fala, fala, mas a verdade é que ninguém convence ninguém. Quando a coisa não emperra de vez, é sempre a vontade de um que prevalece. Cada um quer uma coisa, ninguém pensa em conjunto. Então fica assim: uma hora um ganha, consegue aprovar lá o que beneficia ele, outra ora o que perdeu consegue alguma coisa, e o conjunto não existe. Acho que uma visão de conjunto seria boa, mas no comitê não é isso que acontece. (Presidência do CRDR-Jaú)

Esta avaliação da presidência do CRDR-Jaú sobre o funcionamento dos comitês de bacias hidrográficas pode ser interpretada de várias formas. Uma análise mais imediata poderia justificar tal avaliação pela falta de tradição, sobretudo nas áreas rurais, de participação da sociedade civil em instâncias decisórias de perfil descentralizado. Contudo, nos parece que tal interpretação pouco avançaria em termos de explicação das relações contraditórias que por vezes se estabelecem nas formas de participação política das modernas instituições democráticas. A rigor, nos parece que a avaliação da presidência do CRDR-Jaú expõe, de modo sintomático, o hiato que as sociedades contemporâneas vem enfrentando em termos das tensões entre fato e valor. Neste caso em particular, estas tensões revelam-se na medida em que a prática democrática dos comitês é contraposta ao ideal democrático. A aceção de que a democracia dos comitês produziria medidas de gestão que atingissem um suposto *bem comum* é insustentável na medida em que se refugia em uma concepção valorativa de democracia. Sem embargo, não há um *bem comum* inequivocamente determinado que grupos com interesses distintos possam aceitar por força de simples argumentação. Isto se deve ao *fato* de que, para diferentes grupos e indivíduos, o *bem comum* provavelmente significará coisas bastante diversas.

Assim, o *valor* democrático, que muitas vezes é atribuído a espaços decisórios como os comitês de bacias hidrográficas, obscurece, na realidade, o conteúdo empírico das relações democráticas. Esta ideologia democrática dificulta a assimilação social da democracia como *fato* – ou, como nos diria Schumpeter (1984), da democracia como *método de produção de vontades manufaturadas*.<sup>20</sup> Enquanto esta versão ideológica do funcionamento do método democrático persistir como parâmetro de

avaliação da produção de decisões nos comitês, tanto maior será a dificuldade de compreensão de como estruturas locais de poder podem conduzir os rumos da gestão regional de águas.

No que tange a um aspecto específico da gestão estadual dos recursos hídricos – qual seja, a política de valoração como instrumento de gestão – os conselheiros regionais manifestaram apoio a iniciativa da cobrança sobre os usuários que comprovadamente contribuem para a poluição dos corpos d'água. Contudo, os conselheiros ressaltaram, uma vez mais, as especificidades do uso agrícola dos recursos hídricos, sugerindo que a imposição da cobrança para o setor será, além de inadequada, também penalizadora para a sociedade como um todo.

Não adianta eu falar pra você: “eu pago o quanto eu quero” e gasto pra danar! O problema vai ser maior se você me proibir de usar mais que um tanto X de água. Eu acho muito mais eficiente isso. Porque tem gente que vai pagar, vai gastar sobremaneira e dinheiro não vai fazer a água voltar. Então vamos criar regulamentos, normas, e punir quem faz mal uso. Olha, pode até cobrar de quem polui, mas de quem polui mesmo. (CRDR-Avaré)

Como visto, o viés agrícola da visão dos conselheiros sobre a temática hídrica produz uma argumentação fortemente defensiva do setor. Mesmo considerando a pertinência da temática, a defesa dos interesses da agricultura prevalece na reflexão sobre o alcance dos instrumentos de gestão de águas. No entanto, para os objetivos deste trabalho, o produto mais relevante da argumentação dos conselheiros supra é a disposição em questionar a eficácia da cobrança pelo uso dos recursos hídricos. Não que esta disposição de enfrentamento se revele como aspecto de relevância *em si*. O que realmente lhe confere significado analítico é o fato de que o setor agrícola responderá política e tecnicamente aos requerimentos do instrumento de gestão não simplesmente como segmento usuário abstraído de suas relações *territoriais*. Ao contrário disso, a agricultura responderá como setor hegemônico nas estruturas locais de produção de valor. Responderá, também, através de sua hegemonia política no aparato institucional de gestão de estratégias de desenvolvimento rural. Cumpre, portanto, considerar que, na medida em que a estrutura de gestão de águas atribui

poder decisório à localidade, através dos comitês de bacia, as relações de poder socialmente constituídas na localidade poderão atuar de modo a relativizar e/ou instrumentalizar a própria estrutura de gestão.

Embora atrelada, do ponto de vista da totalidade concreta, ao movimento local de produção de valor, a estrutura de poder político estabelecida no território também possui formas particulares de reprodução. Mantidas pelo próprio processo de particularização dentro da totalidade, estas formas de reprodução das relações de domínio abrangem interações bastante específicas dos *espaços* em questão. Nelas, os procedimentos de poder, os componentes *infinitesimais* das relações de poder atuam em nível cotidiano e possibilitam que haja domínio *fora* das circunstâncias propriamente institucionais (FOUCAULT, 1989). Possibilitam, ainda, que as relações de domínio estabelecidas no território *cheguem* até as instituições. Sob esta perspectiva, o poder existe em rede, em *formação*, e é precisamente por ser dotado desta característica de *movimento* que as relações de domínio produzidas fora de ambientes institucionais – tais como comitês de bacia e conselhos regionais de desenvolvimento – relacionam-se com estes ambientes de modo a torná-los úteis às próprias relações locais de dominação.<sup>21</sup>

Sob tais circunstâncias, se considerarmos o pressuposto de Esteves (1998), para quem a civilidade do indivíduo moderno reside em seu exercício de escolhas e decisão política no contexto de uma sociedade plural, a possibilidade de combinação entre formas modernas de gestão democrática dos recursos naturais e formas excludentes de exercício de hegemonia política e econômica pode, portanto, revelar novas situações de vulnerabilidade sócio-ambiental nas áreas rurais. Por esta razão, ao supor que as relações de poder *territorialmente* constituídas poderão atuar de modo a relativizar e/ou instrumentalizar a estrutura de gestão de recursos hídricos, estamos considerando que as análises sobre a nova institucionalidade da gestão de águas no estado de São Paulo não podem desprezar as genealogias das relações locais de poder. Isto porque, este modelo de gestão, na medida em que se propõe descentralizado, passa necessariamente a relacionar-se com as estruturas locais de dominação. Em nossas regiões de estudo, por exemplo, estas estruturas alcançam mesmo a formação dos conselhos regionais de desenvolvimento rural. Ainda que não se possa estabelecer relações lineares de interesses nas regiões, é notório que a representação política do setor *territorialmente* hegemônico não se manterá apático ante o

surgimento de novas formas de regulação ambiental que possam impactar suas práticas produtivas.

De acordo com as informações expostas, é possível afirmar que, a despeito das especificidades territoriais, a estrutura política dos CRDR's das regiões de estudo é similar. Do mesmo modo, os posicionamentos dos membros entrevistados dos conselhos sobre temas de *desenvolvimento rural* e *gestão de águas* também são muito próximos, não havendo grandes assimetrias entre as respostas obtidas em regiões distintas. O quadro 1, abaixo, destaca uma síntese das convergências, em termos de estruturas administrativas e argumentos, verificadas por meio de entrevistas semi-estruturadas realizadas junto a estes conselhos.

**QUADRO 1: SÍNTESE DOS ELEMENTOS DE CONVERGÊNCIA DE CARACTERÍSTICAS ORGANIZACIONAIS E DE ARGUMENTAÇÃO POLÍTICA DOS CRDR'S DE JAÚ E AVARÉ**

CARACTERÍSTICAS ORGANIZACIONAIS	ARGUMENTAÇÃO POLÍTICA
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Forte personalismo</li> <li>- Predomínio dos interesses agrícolas</li> <li>- Dependência física e política com instituições vinculadas à agricultura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desenvolvimento rural = desenvolvimento agrícola</li> <li>- Atividades não-agrícolas = atividades marginais nas áreas rurais</li> <li>- Comitês de Bacias Hidrográficas: legítimos, porém pouco ágeis</li> <li>- Cobrança pelo uso da água: necessária, mas não deve aplicar-se a toda atividade agrícola</li> </ul>

Fonte: Elaboração do autor com base em dados primários

À luz dos enfoques recentes sobre as transformações nas economias dos *espaços* rurais, é possível caracterizar as regiões de estudo com base na categoria típica-ideal criada por Marsden (1993, 1998) de região rural clientelista. Segundo este autor, estas áreas rurais seriam regiões onde a agricultura e suas instituições políticas possuiriam ainda forte poder de atuação. Nestes casos, os processos de desenvolvimento rural seriam, contraditoriamente, conduzidos pelo tradicionalismo dos setores dominantes da localidade. A hegemonia territorial destes setores também dependeria, dentre outros, de seus laços corporativos com estruturas públicas de gestão e suporte da agricultura.<sup>22</sup>

Um aspecto que ainda requer algumas considerações em nossa análise diz respeito à disjunção entre as ações institucionais voltadas à

agricultura e ao meio ambiente no estado de São Paulo. É importante destacar que os instrumentos de intervenção para problemas ambientais criados pela secretaria estadual de recursos hídricos confrontam-se em grande medida com os instrumentos nacionais e estaduais de política agrícola. São, em certo sentido, até contraditórios entre si. Como já frisamos anteriormente, o aparato de extensão rural do estado de São Paulo possui um perfil estreitamente vinculado à lógica do *apropriacionismo* industrial da agricultura. Esta lógica, como é sabido, compromete-se menos com os temas sócio-ambientais da produção agrícola do que com a criação de novas possibilidades de integração dos capitais agrícola e industrial. Isto faz com que, dentro do setor agrícola, as mudanças atitudinais perseguidas, por exemplo, pelos instrumentos estaduais de gestão de águas, sejam secundárias diante do objetivo de produção de valores excedentes na agricultura.

Em nível federal, cumpre lembrarmos que o modelo de financiamento da agricultura, apoiado nos recursos do Tesouro Nacional com taxas de juros subsidiadas, vem se esgotando desde meados da década de 80. Ao longo da década de 90, este esgotamento tornou-se mais nítido, dentre outros, pelos orçamentos cada vez mais restritos das políticas de garantia de preços mínimos aos agricultores. O acesso a crédito para investimento na produção – e aqui também se incluem os investimentos em tecnologias – encontra-se cada vez mais atrelado aos capitais financeiro e industrial. Em muitos dos casos, inclusive, são as próprias empresas fabricantes de máquinas e implementos agrícolas que, através de seus bancos, fornecem crédito aos produtores agrícolas (BELIK e PAULILO, 2001). Sob tais circunstâncias, estabelece-se uma relação de dependência entre *agricultor* e *agente financiador*, de tal modo que o emprego dos recursos captados é feito com base na oferta tecnológica das mesmas empresas financiadoras.

No que tange ao pequeno produtor familiar, mesmo o PRONAF (Programa Nacional de Apoio a Agricultura Familiar) – que ganhou grande visibilidade nacional desde meados da década de 90, quando foi criado –, teve seu alcance restringido pelos próprios interesses do sistema financeiro. Em nossas regiões de estudo, tal restrição ainda é latente:

É difícil conseguir dinheiro no banco. O governo diz que tem dinheiro pro menor agricultor, aí nós vai no banco e o

gerente diz que não chegou ainda. Eu não posso falar pra chuva esperar o dinheiro chegar pra plantar, então nós pegamos o dinheiro do banco mesmo. Tem que pagar mais juros, mas é o jeito. O dinheiro não chega. (Agricultor, produtor de cana-de-açúcar na área de abrangência do CRDR-Jaú)

A verdade é que o Banco do Brasil não tem interesse em emprestar dinheiro a juros de 8,75%. O Banco do Brasil é público, mas antes disso é banco! Aqui na Casa da Agricultura eu recebo em todo pré-plantio agricultor dizendo que foi no banco e o gerente diz que ele precisa de avalista, disso, daquilo, daquilo outro, do RG da sogra... É claro, esse agricultor não tem garantia nenhuma pra dar pro banco. Banco não quer trator velho. Porque eles gostam de financiar a construção civil? Porque no final das contas, se a construtora não pagar, ele, banco, fica com metade do prédio e pronto. Aqui em Paranapanema ninguém pode depender do PRONAF. O grande consegue crédito do governo via BNDES; o pequeno, vai mesmo de crédito pessoal. (membro de Casa Municipal de Agricultura da área de abrangência do CRDR-Avaré)

Não há, em nível federal, programas governamentais com grandes investimentos públicos na orientação técnico-ambiental de produtores agrícolas. Do mesmo modo, não há condução compassada das ações institucionais dos órgãos federais responsáveis por *políticas agrícolas* e por *políticas ambientais*. O rompimento desta falta de sinergia institucional poderia iniciar-se, por exemplo, com iniciativas como a dos Programas Agroambientais da União Européia. Não necessariamente partindo dos métodos através dos quais estes programas foram implementados naquele continente, visto que se tratam de estruturas institucionais e histórias agrícolas e agrárias absolutamente distintas. Mas caberia, entretanto, considerar a iniciativa destes programas de articular instrumentos de política *agrícola e ambiental*, tornando-os complementares e não conflitivos.

Em nível estadual, também não há ações compassadas entre políticas *agrícola e ambiental*. A inovação mais significativa, em termos de gestão ambiental das áreas rurais por parte da Secretaria Estadual de

Agricultura, tem sido o desenvolvimento do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas (PEMH). Financiado com recursos do Banco Mundial, este programa tem como objetivo principal estimular a implantação de sistemas agropecuários que garantam a melhoria dos níveis de renda das populações rurais do estado, o aumento da produtividade das pequenas unidades de produção sem o emprego de agroquímicos, a recuperação de áreas degradadas e a preservação da qualidade dos recursos hídricos. É executado por meio de um convênio que o município estabelece com o governo estadual, representado pela CATI. Para tornar-se conveniado, o município deve ter um CMDR legalmente formalizado. O CMDR-Paranapanema, por exemplo, surgiu justamente pelo interesse do município no programa:

O prefeito me procurou dizendo que precisaríamos criar um conselho de desenvolvimento rural para pleitear uma verba do governo. Eu estava na casa da agricultura, não podia largar isso aqui. Aí resolvemos então criar o conselho com o pessoal daqui, aproveitando a estrutura e tocando tudo de forma conjunta. (Presidente de Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural da área de abrangência do CRDR-Avaré)

Cabe ao município, para pleitear as verbas do programa, elaborar um plano de ação, que deverá ser aprovado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e pelo CRDR. Na maior parte dos casos, os principais itens de ação dos últimos planos aprovados dos municípios dos CRDR's de Jaú, de Avaré, Barra Bonita e Paranapanema foram a recuperação de estradas rurais e das matas ciliares dos corpos d'água municipais.

Contudo, uma das dificuldades enfrentadas pelos conselhos regionais de desenvolvimento rural para a administração do programa diz respeito a impossibilidades de coordenar suas ações com as dos comitês de bacias hidrográficas. Isso porque a base territorial do conselho regional é distinta da base geográfica dos comitês de bacia. Em alguns casos, o CRDR abarca municípios que, juntos, pertencem a quatro bacias hidrográficas distintas.

Neste programa, tem até dinheiro para desenvolver bastante coisa. Mas tem um problema político aí que complica. O problema, a meu ver, é que os conselhos regionais têm muito pouca gente envolvida. Aí, nós aqui, por exemplo, temos município em quatro comitês da bacia. É o tal da área rural estar em um, a área urbana em outro, e um está no Alto Paranapanema, outro está no Médio... . Acaba que não dá pra participar de tudo. Nós aqui participamos do comitê do Médio Paranapanema. Decidimos isso. Só que isso dificulta muito, pois ficamos sempre no meio de decisões políticas diferentes. (Presidência CRDR-Avaré)

Este é um efeito sintomático das ações institucionais descompassadas em nível estadual. Se, por um lado, a Secretaria Estadual de Agricultura avança ao criar um programa de intervenção em microbacias, a gestão do programa não têm a bacia hidrográfica como unidade de alocação de recursos, mas, sim, a divisão político-territorial dos conselhos regionais de desenvolvimento rural. Deste modo, *desenvolvimento rural* e *gestão de águas* tornam-se, ao menos em termos de intervenção pública, temas dissociados.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por certo, *territorializar* a temática do desenvolvimento rural significa considerar os processos fundamentais envolvidos na gestão econômica, política e ambiental da localidade. Estas dimensões de gestão não podem ser, de modo algum, dissociadas. Como procuramos recorrentemente ressaltar, o movimento de produção de valor em um dado território compõe uma *totalidade* que, em nível analítico, é concreta justamente por relacionar, de modo indissociável, as relações de poder entre grupos e as formas sociais de uso e acesso aos recursos naturais. Assim, a *territorialização* de políticas públicas requer a coordenação integrada das intervenções de cunho sócio-ambiental. Sobretudo se a temática do desenvolvimento é trazida à tona, tais intervenções devem ser construídas considerando, além do âmbito sócio-ambiental, também as relações de poder que tencionam sobre as possibilidades de transformação do próprio território.

Um diálogo institucional, por sua vez, deve articular-se a metas sociais estabelecidas territorialmente, provenientes do planejamento integrado da gestão dos recursos naturais com os anseios de desenvolvimento das forças sociais estabelecidas num dado *espaço*. Neste caso, a regulação social dos movimentos de produção de valores excedentes fixados no território será condição *sine qua non* para a definição de alternativas sustentáveis de uso social dos processos ecológicos. Por esta razão, a construção de intervenções coordenadas, com metas agrícolas e agrárias que considerem a redução das disparidades sociais; a combinação de tais metas com a adoção de políticas de inovação e disseminação de tecnologias baseadas em critérios de seletividade ambiental; e, por fim, o fortalecimento da participação das minorias locais nas esferas de controle social do uso dos recursos hídricos – como é o caso dos Comitês de Bacias Hidrográficas –, são alguns dos impasses a serem enfrentados para a qualificação sócio-ambiental das estratégias de desenvolvimento não só dos *espaços* em foco neste estudo, mas para as demais áreas rurais do estado.

## BIBLIOGRAFIA

- ABRAMOVAY, R. (1999), *Dilemas da União Européia na Reforma da Política Agrícola Comum*. Tese de Livre-docência. FEA-USP.
- ABRAMOVAY, R. (2000a), *Funções e Medidas da Ruralidade no Desenvolvimento Contemporâneo*. Texto para Discussão nº702. Rio de Janeiro, IPEA.
- ABRAMOVAY, R. (2000b), O Capital Social dos Territórios: repensando o desenvolvimento rural. *Revista Economia Aplicada*, V.4, Nº2, p. 379-396.
- ABRAMOVAY, R. (2001), Conselhos Além dos Limites. *Estudos Avançados*, vol.14, nº43, set/dez., p.121-140.
- ABRAMOVAY, R. (2002), Subsídios e Multifuncionalidade na Política Agrícola Européia. *Revista de Economia e Sociologia Rural*. São Paulo, vol. 40, nº2, p. 235-264.
- AVILLEZ, F. (1998), Os Efeitos Redistributivos da Política Agrícola Comum. Documento de Trabalho nº14: Departamento de Economia Agrária e Sociologia Rural – Universidade Técnica de Lisboa.
- BELIK, W.; PAULILO, L.F. (2001), O Financiamento da Produção Agrícola na Década de 90: ajustamento e seletividade. In LEITE, S.P.

(org) *Políticas Públicas e Agricultura no Brasil*. Porto Alegre, Ed. Da Universidade/UFRGS.

BRASIL (2000), *Pronunciamento do Ministro do Meio Ambiente, Sarney Filho, na Abertura da 7ª Reunião Ordinária do Fórum Nacional de Secretários de Agricultura*. Brasília-DF, Ministério do Meio Ambiente.

CAMPANHOLA, C.; SILVA, J.G. (2000), Diretrizes de Políticas Públicas para o Novo Rural Brasileiro: incorporando a noção de desenvolvimento local. In CAMPANHOLA, Clayton; SILVA, José G. (edits) *O Novo Rural Brasileiro: políticas públicas*. Vol.4, Jaguariúna-SP, Embrapa.

ELLIS, F. (1992), *Agricultural Policies in Developing Countries*. Cambridge, Cambridge University Press.

ESTEVES, P.L. (1998), Cordialidade e Familismo Amoral: os dilemas da modernização. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.13, n.36.

FAO (Food and Agriculture Organization), (1988), *Integration of Environmental Aspects in Agricultural, Forestry and Fishery Policies in Europe*. Poland, FAO.

FLORES, M.; RELLO, F. (2002), *Capital Social Rural: experiencias de México y Centroamérica*. México, CEPAL.

FOUCAULT, M. (1989), *Microfísica do Poder*. 8ªed. Rio de Janeiro, Edições Graal.

FRANCO, M.S.C. (1997), *Homens Livres na Ordem Escravocrata*. 4ªed. São Paulo, Editora da UNESP.

GOODMAN, D.; REDCLIFT, M. (1991), *Refashioning Nature: food, ecology and culture*. London/New York, Routledge.

GOODWIN, M. (1998), The Governance of Rural Areas: some emerging research issues and agendas. *Journal of Rural Studies*, vol.14, nº1, p. 5-12.

GUIVANT, G.M. (1998), A Agricultura Sustentável na Perspectiva das Ciências Sociais. In VIOLA, E. (org) *Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: desafios para as Ciências Sociais*. Florianópolis, Cortez.

HERVIEU, B. (1997), *Agricultura e Desenvolvimento Rural: a necessária convergência*. Disponível na internet via [www.rural-europe.aeidl.be/rural-pt/biblio/agri/art01.htm](http://www.rural-europe.aeidl.be/rural-pt/biblio/agri/art01.htm).

InfoLEADER, (1999), *Boletins de Informação do Programa LEADER da Comissão Européia*. OCDE, Abril.

KAYSER, B. (1997), *Cultura: uma alavanca para o desenvolvimento local*. Disponível na internet via [www.rural-europe.aeidl.be/rural-](http://www.rural-europe.aeidl.be/rural-)

pt/biblio/culture/art03.htm.

LAURENTI, A.C.; DEL GROSSI, M.E. (1998), *A Evolução dos Agregados de Pessoas Ocupadas nas Atividades Agrícolas e Não-Agrícolas nas Áreas Rurais do Brasil*. Disponível na internet via <http://www.eco.unicamp.br/projetos/rurbano.html> - Instituto de Economia -Unicamp.

LAURENTI, A.C.; DEL GROSSI, M.E. (2000), *E Evolução das Pessoas Ocupadas nas Atividades Agrícolas e Não Agrícolas nas Áreas Rurais do Brasil*. In In CAMPANHOLA, Clayton; SILVA, José G. (editores) *O Novo Rural Brasileiro: uma análise nacional e regional*. Vol.1, Jaguariúna-SP, Embrapa.

LEADER EUROPEAN OBSERTATORY, (1999), *Territorial competitiveness: creating a territorial development strategy in light of the LEADER experience*. Dossier n° 6 LEADER European Observatory.

MARSDEN, T. et. al. (1993), *Constructing the Countryside*. London, University College London Press.

MARSDEN, T. (1995), Beyond Agriculture? Regulating the new rural spaces. *Journal of Rural Studies*. n° 11, 1995.

MARSDEN, T. (1998), New Rural Territories: regulating the differentiated rural spaces. *Journal Rural Studies*. Vol. 14, n°1, p. 107-117.

MARTINS, J.S. (1999), *o Poder do Atraso: ensaios de sociologia da história lenta*. 2ªed. São Paulo, Hucitec.

MARTINS, J.S. (2000), *A Sociabilidade do Homem Simples: cotidiano e história na modernidade anômala*. São Paulo, Hucitec.

MARTINS, R.C. (2001), Agricultura, Gestão dos Recursos Hídricos e Desenvolvimento Rural: a convergência necessária. In VALENCIO, Norma F.; MARTINS, Rodrigo C.; LEME, Alessandro André (orgs), *Uso e Gestão de Recursos Hídricos no Brasil: velhos e novos desafios para a cidadania*. São Carlos-SP, RiMa.

MARTINS, R.C.; VALENCIO, N. (2003), *A Concretude da Moderna Crise Sócio-ambiental*. In MARTINS, Rodrigo C.; VALENCIO, Norma F. (orgs) *Uso e Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil – Vol. 2: desafios teóricos e político-institucionais*. São Carlos-SP, RiMa.

MARTINS, R.C. (2004), *A Construção Social do Valor Econômico da Água: estudo sociológico sobre agricultura, ruralidade e valoração ambiental no estado de São Paulo*. Tese (Doutorado). PPG-SEA, Universidade de São Paulo.

MAZORRA, A.P. (2001), Agri-Environmental Policy in Spain: the

- agenda de socio-political developments at the national and local levels. *Journal of Rural Studies* (17), p. 81-97.
- MOYANO, E.; GARRIDO, F. (1997), Actores Sociales y Política Agroambiental en la Unión Europea. In SHIKI, S.; GRAZIANO DA SILVA, J.; ORTEGA, A.C. (orgs) *Agricultura , Meio Ambiente e Sustentabilidade do Cerrado Brasileiro*. Uberlândia-MG, UFU.
- PATTON, M.Q. (1980), *Qualitative Evaluation Methods*. London, Sage Publications.
- PINTO, A.G.; BERGAMASCO, S.M. (2000), *A Construção de uma Nova Extensão Rural: o potencial dos técnicos da rede pública de São Paulo*. Anais do X Congresso Mundial de Sociologia Rural – Rio de Janeiro, IRSA.
- ROMEIRO, A.R. (1998), *Meio Ambiente e Dinâmica de Inovações na Agricultura*. São Paulo, Annablume-Fapesp.
- SARACENO, E. (1999), *O Conceito de Ruralidade: problemas de definição em escala europeia*. Tradução de Angela Kageyama – Roma: Programa de Seminários INEA.
- SARTORI, G. (1994), *Teoria da Democracia Revisitada*. São Paulo, Ed. Ática.
- SCHUMPETER, J. (1984), *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro, Zahar.
- SILVA, J.G. (1997), O Novo Rural Brasileiro. In SHIKI, Shiguo; SILVA, José G.; ORTEGA, Antônio C. (orgs) *Agricultura , Meio Ambiente e Sustentabilidade do Cerrado Brasileiro*. Uberlândia-MG, UFU.
- SILVA, J.G. (2001a), *Quem Precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento?* Série Textos para Discussão n°2. Brasília-DF, NEAD.
- SILVA, J.G. (2001b), Velhos e Novos Mitos do Rural Brasileiro. *Estudos Avançados*, vol.14, n°43, set/dez., p.37-50.
- SILVA, J.G.; DEL GROSSI, M.E. (1998), *A Pluriatividade na Agropecuária Brasileira em 1995*. Poços de Caldas-MG, XXXVI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural.
- VEIGA, J.E. (1995), Agricultura Sustentável. *Agricultura Sustentável*. Jaguariúna, V. 2, n° 1, jan/jun.
- VEIGA, J.E. (2001a), *O Brasil Rural Precisa de uma estratégia de Desenvolvimento*. Série Textos para Discussão n°1. Brasília-DF, NEAD.
- VEIGA, J.E. (2001b), O Brasil Rural Ainda não Encontrou seu Eixo de Desenvolvimento. *Estudos Avançados*, vol.14, n°43, set/dez., p.101-119.

- YEARLEY, S. (1994), Social Movements and Environmental Change. In REDCLIFT, M.; BENTON, T.(eds), *Social Theory and the Global Environment*. Routledge London and New York, 1994.
- YLISKYLÄ-PEURALAHTI, J. (2003), Biodiversity – a new spatial challenge for Finnish agri-environmental policies? *Journal of Rural Studies*, (19), p. 215-231.
- WILSON, G.A.; PETERSEN, J.E.; HÖLL, A. (1999), E.U. Member State Responses to Agri-Environment Regulation 2078/92/EEC – towards a conceptual framework?. *Geoforum* (30), Pergamon, p.185-202.
- WINTER, M. (2000), Strong Policy or Weak Policy ? The Environmental Impact of The 1992 Reforms to the CAP Arable Regime in Great Britain. *Journal of Rural Studies* (16), p. 47-59.

---

## NOTAS

<sup>1</sup> Este trabalho foi realizado com suporte técnico-financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa no Estado de São Paulo (FAPESP).

<sup>2</sup> Doutor em Ciências da Engenharia Ambiental (USP). Bolsista de Pós Doutorado-FAPESP no Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais da UFSCar.

<sup>3</sup> Sobre a mudança na composição dos gastos familiares na Comunidade Européia, é interessante observar que, na França, em 1957, o gasto doméstico com produtos alimentares correspondia a 40,4% da renda familiar. Esta proporção passou para 36,4% em 1964, atingiu 24,1% em 1974, depois 20,6% em 1980 e chegou a 16,9% em 1989 (Abramovay, 1999).

<sup>4</sup> Abramovay (1999) relata que a proposta sobre a ampliação das estruturas de ajudas diretas na Comunidade Européia sofreu forte oposição das organizações profissionais agrícolas. De acordo com o autor, a razão mais significativa desta oposição diria respeito ao fato de que, no sistema de sustentação de preços, o subsídio está embutido no mecanismo de mercado, de tal modo que, ao nível da aparência da relação, o agricultor produz e vende “no mercado” – que neste caso é a própria autoridade comunitária – seu produto. Nesta relação de troca estariam expressos somente seu trabalho e seus gastos de produção. Na ajuda direta é exposta a essência desta relação: o agricultor recebe diretamente do tesouro comunitário. “*Mais que um problema de renda, o que está aí em jogo é a própria função social da profissão de agricultor: receber um cheque significa transformar-se de certa forma em funcionário, o que vai exigir uma revisão completa do contrato estabelecido com o Estado na qualidade anterior de agricultor* (ABRAMOVAY, 1999: 70).

<sup>5</sup> Cumpre ressaltar que estas cláusulas agroambientais não são obrigatórias nos contratos de ajudas diretas. Cabe aos agricultores e ao Estado-membros

elaborarem um acordo, um programa agroambiental para submissão ao conselho da UE, que decide sobre sua implementação e seu financiamento parcial.

<sup>6</sup> “While a post-productivist ethos is beginning to gain hold in Germany – supported by a strong and long established public interest in the environment – in Spain a productivist ethos, coupled with a strong desire to catch up in production terms with the rest of the EU, still holds away. At same time, the agri-environmental measures were never discussed to a great extent in the Spanish public debate (as opposed to the German situation), and thus little pressure existed for policy-makers to implement. Thus, the disjuncture between the post productivist ethos [...] and the prevailing productivist ethos in Spain have most clearly influenced the implementation gap in that country.” (Wilson, Petersen e Höll, 1999: 199)

<sup>7</sup> De acordo com Avillez (1998), embora representasse 35% do valor da produção agrícola final da UE, os produtores de leite, cereais e carne bovina do centro-norte receberam, em 1996, cerca de 73% das transferências totais de rendimento geradas pela PAC, enquanto os produtores de frutas, vinhos, hortícolas e tabaco do mediterrâneo – responsáveis por 26% do valor da produção agrícola subsidiada – receberam 15% destas transferências.

<sup>8</sup> Com base no critério da densidade populacional, a OCDE classifica o grau de ruralidade de seus países através da seguinte tipologia: *áreas essencialmente rurais*, com mais de 50% da população vivendo em unidades rurais; *áreas relativamente rurais*, onde entre 15% e 50% da população residem em unidades rurais; e *áreas essencialmente urbanas*, onde menos de 15% da população vivem em unidade rurais. Para se ter idéia das implicações de tais critérios, em 1994, cerca de 70% da população da França e dos EUA vivia em áreas *essencialmente* ou *relativamente* rurais; no Canadá este índice era de 55% e no Reino Unido de aproximadamente 32%. No Japão, o critério da densidade populacional das áreas rurais foi definido em 500 hab/km<sup>2</sup>, e ainda assim o índice dos que viviam, em 1994, em áreas *essencialmente* ou *relativamente* rurais foi de 57%. Para maior detalhamento sobre de tais dados, ver Abramovay (2000a).

<sup>9</sup> De acordo com dados do Projeto Rurbano ([www.eco.unicamp.br/projetos/rurbano.html](http://www.eco.unicamp.br/projetos/rurbano.html)) apresentados por Silva (2001b), no Brasil, um terço das famílias rurais moram em domicílios sem luz elétrica; quase 90% não tem água canalizada, nem esgoto ou fossa séptica. Destas famílias, classificadas pelo autor como os “sem-sem”, praticamente metade dos chefes ou pessoa de referência nunca frequentou escola ou não completou a primeira série do primeiro grau, podendo ser considerado analfabeto.

<sup>10</sup> Muito tem se discutido acerca do *capital social* dos territórios rurais. De modo geral, os estudos sobre o tema privilegiam as análises sobre as maneiras como pequenos e médios produtores rurais tem redefinido suas formas de organização

e suas finalidades produtivas a partir de suas aspirações de melhora de seus níveis de vida. Sob esta perspectiva, o fortalecimento das organizações rurais seria função da capacidade comunitária de coordenação de seu *capital social*. Para a análise de experiências locais – no âmbito da América Latina – de fortalecimento de *capitais sociais* rurais, ver Flores e Rello (2002).

<sup>11</sup> Criados pela OCDE, em 1991, com o propósito de dinamizar as áreas rurais classificadas de “menos favorecidas”, os programas LEADER tem como um de seus eixos principais a conservação do ambiente natural e das heranças culturais destas áreas. A cooperação inter-territorial, como estratégia de desenvolvimento local, também vem sendo estimulada pelos programas LEADER, que objetivam, inclusive, formar “redes” de territórios rurais no interior da União Européia, investindo num desenvolvimento conjunto, coordenado e atento para as especificidades regionais (INFOLEADER, 1999). Atualmente, o programa LEADER está em sua terceira fase. A propósito dos resultados obtidos por tais programas, ver LEADER European Observatory (1999).

<sup>12</sup> Esta situação de permanente instrumentalização das práticas administrativas não é, aliás, fenômeno recende na história brasileira. Como bem nos mostra Franco (1997), tal situação constituiu-se em um dos traços característicos da afirmação do poder público local após a Independência nacional. Através do estudo das práticas sociais da velha civilização do café na região do Vale do Paraíba, a autora destrinchou as maneiras pelas quais o caráter abstrato e geral da ação pública – preceito jurídico fundamental da estrutura burocrática do poder público – foi constantemente submetido à situação de interesse dos próprios agentes de governo. Ainda que sob circunstâncias diversas, esta face patrimonial do uso da força normativa permanece requerendo, a nosso ver, especial atenção por parte dos estudiosos da temática da localidade no país.

<sup>13</sup> A propósito do emprego da noção marxiana de *totalidade concreta* em estudos sócio-ambientais, ver Martins e Valencio (2003).

<sup>14</sup> A EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) foi criada no início dos anos 70, e grande parte de suas intervenções sempre esteve voltada para a modernização da agricultura nacional, por via – sobretudo – da transferência e adaptação de pacotes tecnológicos produzidos no exterior, privilegiando culturas com melhor inserção no mercado e estimulando o estreitamento de laços entre as indústrias de insumos e equipamento agrícolas e os agricultores. Para maior detalhamento, ver Romeiro (1998), em especial o capítulo 4, “*A Difusão Mundial do Modelo Euro-americano*”.

<sup>15</sup> A respeito da análise do *particular-universal* em circunstâncias de localidade, a abordagem aqui empregada segue as mesmas preocupações de Martins, J. (2000: 132), para quem “*a história local é a história da particularidade, embora ela se determine pelos componentes universais da História, pelos processos mais amplos e significativos. Isto é,*

*embora na história local raramente sejam visíveis as formas e conteúdos dos grandes processos históricos, ela ganha sentido por meio deles, quase sempre ocultos e invisíveis. Cabe ao pesquisador descobrir esses nexos. A história local é certamente um momento da História, mas momento no sentido de expressão particular e localizada das contradições históricas.”*

<sup>16</sup> A realização dos estudos de caso que compõem esta sessão contou com o emprego de técnicas qualitativas de pesquisa social, tais como a realização de entrevistas semi-estruturadas e a coleta de relatos orais. Os entrevistados foram selecionados em cada região de estudo com base em uma amostragem de propósito (*purposeful sampling*), que nos possibilitou a composição de um universo amostral baseado na densidade informacional dos atores sociais locais. As balizas para a construção dos critérios de amostragem foram baseadas em Patton (1980).

<sup>17</sup> O referido estudo foi desenvolvido junto aos segmentos de técnicos que estão diretamente inseridos no planejamento e execução da ação extensionista no estado, quais sejam, os diretores regionais, responsáveis pelos Escritórios de Desenvolvimento Rural (EDRs) que compõem a estrutura da CATI em todo o estado, e os técnicos que atuam nas Casas da Agricultura (escritórios localizados nos municípios), tanto aqueles do quadro estadual como aqueles contratados via convênios de municipalização.

<sup>18</sup> Pinto e Bergamasco (2000) associam esta percepção das práticas extensionistas por parte destes técnicos ao perfil monodisciplinar da categoria. Segundo os autores, a formação profissional do corpo técnico da CATI é constituída predominantemente por agrônomos, com índices de 98%, 76% e 83% dos técnicos do quadro estadual, municipal e diretores regionais respectivamente.

<sup>19</sup> A este respeito, o presidente do CRDR-Jaú repetiu insistentemente ao longo da entrevista uma frase que atribuiu ao ex-presidente norte-americano Theodore Roosevelt: *“se as cidades acabarem, por algum motivo qualquer, mas se ficarem os campos, as cidades ressurgirão; mas se mantiverem as cidades e acabarem os campos, então também as cidades se acabarão. Tudo vem da terra!”*.

<sup>20</sup> Para Schumpeter (1984), a democracia moderna se reduz a um método: seria um mecanismo de escolha e autorização de governos, a partir competição entre grupos e/ou partidos. Temas como *bem comum* e *vontade do povo* são, para o autor, valores que não resistem a uma análise atenta sobre o funcionamento do método democrático. Segundo Schumpeter, existe democracia onde há vários grupos em disputa pela conquista do poder através da luta pelo voto popular. A decisão política através do voto da maioria não seria, portanto, *a vontade do povo* para o *bem comum*, mas seria sim a vontade da própria maioria com base nos interesses dessa maioria. Para uma análise pormenorizada da concepção schumpeteriana do método democrático e suas implicações na crítica à filosofia política clássica, ver Sartori (1994).

<sup>21</sup> “O poder funciona e se exerce em rede. Nas suas malhas os indivíduos não só circulam mas estão sempre em posição de exercer este poder e de sofrer sua ação; nunca são o alvo inerte ou consentido do poder, são sempre centros de transmissão. Em outros termos, o poder não se aplica aos indivíduos, passa por eles.” (Foucault: 1989: 183)

<sup>22</sup> A despeito de terem sido formuladas com base nas transformações das áreas rurais européias, as categorias sugeridas por Marsden nos parecem suficientemente *ideais* para serem, sob certas circunstâncias, transportadas para outras conjunturas históricas. Além do tipo *rural clientelista*, o autor também sugere o tipo *rural preservado*, o *rural contestado* (marcado pelo conflito entre o tradicional e o moderno) e o *rural paternalista*. Para uma apresentação sintética desta tipificação, ver Marsden (1998). Para um detalhamento de sua construção conceitual – incluindo os parâmetros comparativos de trajetórias históricas de localidades rurais –, ver Marsden et al. (1993), em especial o capítulo 8, “*Constructing the Countryside*”.