

Rodrigo Constante Martins

*Doutor em Sociologia, Professor do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais/UFSCAR. E-mail: rodrigo@iris.ufscar.br*

## POLÍTICA E SOCIEDADE NA GOVERNANÇA TERRITORIAL: O CASO DAS ÁREAS RURAIS PAULISTAS\*

### RESUMO

Temas relativos à governança de interesses sociais e de recursos ambientais em territórios rurais têm recebido especial destaque na literatura recente das ciências sociais. Envolto na temática das *novas ruralidades*, o debate sobre a composição de distintos interesses sociais em instâncias de *gestão territorial* segue demandando reflexões junto às ciências sociais. Visando contribuir com novos subsídios para tal debate, este artigo apresenta uma pesquisa sociológica sobre conflitos territoriais na gestão das instâncias regionais de desenvolvimento rural no estado de São Paulo (Brasil). Através de dois estudos de caso, realizado com recursos de técnicas qualitativas de pesquisa social, o trabalho discute como distintos interesses agrícolas relacionam-se com instrumentos modernos de regulação territorial – notadamente, os Conselhos de Desenvolvimento Rural.

**Palavras-chave:** ruralidade, desenvolvimento rural, desenvolvimento territorial, conflitos sócio-ambientais

## POLITICS AND SOCIETY IN TERRITORIAL GOVERNANCE: THE CASE OF RURAL AREAS IN SÃO PAULO

### ABSTRACT

Themes related with the governance of social interests and of environmental resources in rural territories have received special interest in the recent sociological literature. Inside of the new rurality approaches, the debate on the composition of different social interests at the regional instances of territorial management follows requiring reflections of the social sciences. Hoping to contribute with new subsidies for this debate, the paper presents a sociological study about territorial conflicts on the construction of rural development policies at the São Paulo state, Brazil. Through of two case studies, made with qualitative techniques of social research, this work discusses as the different agricultural interests are related with the modern instruments of territorial regulation – specifically the Councils for Rural Development.

**Key-works:** rurality, rural development, territorial development, socio-environmental conflicts

\* Este trabalho foi realizado com apoio da *Fundação de Amparo à Pesquisa no Estado de São Paulo* (FAPESP-Brasil) e da *Fundation Maison des Sciences de l'Homme* (MSH-França).

## INTRODUÇÃO

O debate sobre a regulação sócio-ambiental dos territórios rurais adquiriu abrangência nas últimas décadas. A partir de experiências regionais, vários estudos têm destacado a necessidade de se abordar tal tema por meio de dinâmicas territoriais, construindo ênfases analíticas nos processos sociais locais envolvidos na emergência do que comumente tem sido denominado como *novas ruralidades*. Seja apontando a pertinência de novos recortes espaciais para a apreensão da dinâmica das economias locais (Marsden, 1998), seja sugerindo análises sobre as possibilidades de governança da diversidade de interesses em maturação no mundo rural (Goodwin, 1998), estes esforços analíticos têm partido do pressuposto geral de que, embora não haja padrões ou modelos a serem apontados para o desenvolvimento rural, a referência à sustentabilidade sócio-ambiental destes territórios é a base sobre a qual os rumos da localidade necessitam ser construídos (Martins, 2005).

Esta perspectiva tem sido partilhada por vários estudiosos das ruralidades europeias. Estruturadas sobre a expansão das atividades não-agrícolas, o que se denominam como novas ruralidades naquele continente, compreende estruturas complexas de composição das atividades de produção de valores excedentes e de concepções sobre as relações entre economia, cultura e natureza (Kayser, 1990). Inscrito neste debate, o tema da gestão territorial tem sido abordado a partir da proposta de construção de esferas públicas que visam à composição dos interesses agrícolas com os dos demais setores sociais interessados na dinamização das economias regionais e na preservação dos recursos ecossistêmicos e das culturas locais (Hervieu, 1993; Jollivet, 2001; Sachs, 2004). A propósito da questão ambiental, há trabalhos que destacam ainda a necessidade de se 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 à gestão local tanto dos interesses sociais quanto dos recursos naturais (Yliskylä-Peuralahti, 2003).

A despeito das distintas realidades históricas, este debate europeu vem influenciando a discussão sobre alternativas de desenvolvimento para as áreas rurais no Brasil. Questões, como a *diversificação das regionalidades* (Veiga, 2001); a criação de *novas institucionalidades* para as áreas rurais (Campanhola & Silva, 2000), o desenvolvimento da localidade a partir do fenômeno da *proximidade social*

(Abramovay, 2003) e as relações da categoria território com a reestruturação do capitalismo contemporâneo (Shneider, 2004), têm estimulado as discussões em torno da orquestração territorial de alternativas de desenvolvimento para as áreas rurais do país.

Neste artigo, buscar-se-á contribuir para o debate sobre a regulação sócio-ambiental em áreas rurais a partir do contexto territorial. Partindo do pressuposto de que a criação de novos mecanismos de regulação das relações entre sociedade e natureza traz uma nova complexidade para o debate sobre o desenvolvimento rural, o trabalho pretende discutir o funcionamento de instâncias descentralizadas de gestão das áreas rurais no estado de São Paulo. Mais especificamente, propõe-se a interpretar como os interesses agrícolas relacionam-se com instrumentos modernos de regulação pública territorial e sócio-ambiental – notadamente, os Conselhos de Desenvolvimento Rural. 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 interior do estado de São Paulo.

Em nível conceitual, este trabalho partirá do referencial de Leff (2003) para a compreensão do território como o *locus* de construção dos modos de vida, das identidades culturais e da experiência social sobre as potencialidades ecológicas. Na perspectiva do referido autor, o território é o espaço onde se manifestam diferentes temporalidades, diferentes formas de conciliação entre o tradicional e o moderno, entre modos distintos de apropriação e uso dos recursos naturais. No caso das áreas rurais, estas relações tornam-se ainda mais complexas, posto que a proximidade das sociedades rurais com as variadas funções ecossistêmicas permite a construção social de realidades diversas, com conjuntos de relações culturais, econômicas e políticas de ordenamento do território também bastante difusos.

Abordaremos a temática da governança territorial a partir de dois vetores de análise, a saber: um, na direção das possibilidades de construção de espaços descentralizados e democráticos de governança dos distintos interesses envolvidos na *trama territorial* para o desenvolvimento; e; outro, orientado para o nível institucional das políticas públicas tematizadas através da noção de desenvolvimento rural. No curso do texto, os estudos de caso terão função mais ampla do que simples base empírica para a exemplificação da pertinência dos conceitos sociológicos; para além disso, os casos nos auxiliarão na orde-

nação analítica dos processos sociais, revelando determinações gerais e particulares da governança territorial, das noções de democracia nela envolvidas, da instrumentalização de políticas sócio-ambientais e dos exercícios das várias dimensões do poder social em circunstâncias de localidade.

Desta feita, convém, por fim, esclarecer que, ao abordar os estudos de caso, 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 se processa dialeticamente através de tensões com totalidades mais amplas<sup>1</sup>.

#### INSTITUIÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL NO ESTADO DE SÃO PAULO

Há, 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 e que tem 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 *agronegócios*; e o asseguramento da conservação do solo e da água no estado. 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, indica-nos 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 relacionem 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.

A este respeito, Pinto & 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. A *agricultura familiar* 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 reiteraram que o papel primordial da extensão rural é 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, em que 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. Este perfil *unipautado* do corpo técnico da CATI também é passível de ser verificado nos CRDR's de Jaú e Avaré<sup>2</sup>. Além disso, o que se pôde apreender, a partir de entrevis-

<sup>1</sup> A respeito da análise do *particular-universal* em circunstâncias de localidade, a abordagem aqui empregada segue as mesmas preocupações de Martins (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>2</sup> Os estudos de caso foram realizados entre janeiro de 2004 e dezembro de 2005. Sua realização contou com o emprego de técnicas qualitativas de pesquisa social, tais como a realização de entrevistas semi-



**Figura 1.** Estrutura de Gestão Regional do Desenvolvimento Rural no Estado de São Paulo

tas realizadas com alguns de seus membros, foi, ora a fragilidade organizacional e política destes conselhos, ora sua instrumentalização 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, Boracéia, Brotas, Dois Córregos, Igarçu do Tietê, Itajú, Itapuí, Jaú, Lençóis Paulista, Macatuba, Mineiros do Tietê e Torrinha. A área de abrangência do CRDR é de 5.419 km<sup>2</sup>, sendo a população total de seus municípios estimada em 385.659 habitantes (Seade, 2006). Trata-se de uma região fortemente atrelada ao complexo agroindustrial sucroalcooleiro do estado, sendo que 72% de sua área rural é ocupada por lavouras de cana-de-açúcar.

Desde 1999 a presidência do CRDR-Jaú está a cargo do Sindicato Rural de Jaú. Seu funcionamento 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 ao conselho é a disponibilização de um diretor regional para ocupar a Secretaria Executiva do órgão. 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 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 conselho.

Infelizmente a regional não tem se reunido. 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. (Presidência do CRDR-Jaú)

Para a presidência, é justamente a baixa instrumentalidade do CRDR-Jaú que 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, é possível verificar, como também sugere a presidência do órgão, 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

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 (2002). A interpretação dos relatos orais baseou-se na noção de *agir comunicativo* de Habermas (1990), de modo que as falas dos agentes sociais não foram tomadas como simples expressões de posições individuais, mas sim como produto histórico da dialética do local e do geral, ou seja, como representação, cultural e política, da dinâmica social de um espaço inserido em um contexto concreta e historicamente.

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. Possui população de 211.632 habitantes distribuída em 6.538 km<sup>2</sup> (SEADE, 2006). Região predominantemente agrícola, onde se destaca o cultivo de grãos, os municípios da área de abrangência deste CRDR possuem juntos uma das mais elevadas demandas de águas superficiais para irrigação no estado (cerca de 81% da demanda total da região). Parte da produção agrícola regional é comercializada em mercados de fora do estado de São Paulo, incluindo aqui alguns poucos produtores integrados a uma seletiva cooperativa agroindustrial que viabiliza a exportação de algumas modalidades de cereais.

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 a 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 com 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. A rigor, 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.

Neste caso, 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 também têm sido criados, no estado de São Paulo, os conselhos municipais de desenvolvimento rural. Nos municípios de Paranapanema e Barra Bonita – respectivamente pertencentes às regionais de Avaré e Jaú –, por exemplo, os conselhos municipais são sendo criados como espelho das casas municipais de agricultura. Por esta razão, a despeito de se referirem ao *desenvolvimento rural*, estes conselhos, também na esfera do município, seguem sendo administrados exclusivamente pelos setores ligados à agricultura. Nos casos dos municípios 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 municipal de desenvolvimento rural.

#### RENDA, MEIO AMBIENTE E GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

Tanto nos CRDR's de Avaré e Jaú quanto nos conselhos municipais 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. (Presidência do CRDR-Avaré)

Quando indagado sobre a possibilidade de crescimento de atividades não-agrícolas na região, a presidência 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. (Presidência 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, por exemplo, dentro dos comitês de bacias hidrográficas do estado – uma má interpretação do papel da agricultura nas áreas rurais. O setor seria responsável não só pelo fornecimento de alimentos para as cidades<sup>3</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.

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<sup>4</sup>. 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 tomadas 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

<sup>3</sup> Como recurso discursivo, o presidente do CRDR-Jaú repetiu insistentemente ao longo da entrevista uma frase que atribuíra ao ex-presidente norte-americano Theodore Roosevelt e que tomava como diagnóstico cabal da relevância dos agricultores para as sociedades contemporâneas: *"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>4</sup> Os Comitês de Bacias Hidrográficas integram o Sistema Integrado de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SIGRH) do estado de São Paulo, instituído por lei em 1991. São definidos como instâncias de governança descentralizada das águas. Tratam-se de colegiados compostos por diversos segmentos sociais envolvidos na gestão dos recursos hídricos. Atuam na definição das prioridades, programas e projetos componentes dos Planos de Recursos Hídricos. Atualmente, SIGRH possui 21 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 conselhos de desenvolvimento rural e mesmo 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*. 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 do desenvolvimento rural.

No que tange a um aspecto específico da gestão estadual dos recursos hídricos – qual seja, a política de valorização 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<sup>5</sup>. 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. Ou seja, a despeito dos pressupostos neoclássicos da valoração ambiental que sustentam a expectativa sobre a racionalização do uso do recurso através de sua precificação, é importante destacar que o setor agrícola responderá política e tecnicamente aos requerimentos deste instrumento de gestão não simplesmente como segmento usuário abstraído de suas relações *territoriais*, internalizando custos passivamente. Ao contrário disso, a agricultura responderá como setor hegemônico nas estruturas locais de produção de valor de grande parte das áreas rurais do estado. Responderá, também, através de sua hegemonia política não somente no aparato institucional de gestão de estratégias de desenvolvimento rural, mas também circunstancialmente (conforme já demonstrou-se em outro estudo) através dos próprios comitês de bacias hidrográficas (Martins, 2004). Ou seja, é portanto mister supor que as relações de poder socialmente constituídas na localidade poderão atuar de modo a relativizar e/ou instrumentalizar as próprias estruturas regionais de governança.

Vale, portanto destacar que, embora atrelada (do ponto de vista da totalidade concreta) ao movimento local de produção de valor, a estrutura de poder político estabelecida no território e atuante nas instâncias em questão tam-

<sup>5</sup> O projeto de lei que dispõe sobre a cobrança pelo uso dos recursos hídricos no estado de São Paulo está em fase final de tramitação. Em razão da pressão do setor agrícola, a cobrança pelo consumo de água para irrigação no estado deverá iniciar-se somente após quatro anos do início da cobrança para os demais segmentos usuários. A propósito da atuação do setor agrícola ante a tramitação do projeto na Assembléia Legislativa estadual, vem Martins & Valencio (2003).

bém 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 as relações de domínio estabelecidas no território *cheguem* até as instituições (Foucault, 1989). 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, neste caso em particular, conselhos regionais de desenvolvimento rural – relacionam-se com estes ambientes de modo a torna-los úteis às próprias relações locais de hegemonia sócio-política.

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 do território 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 do desenvolvimento rural, estamos considerando que as análises sobre a nova institucionalidade da gestão territorial 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. Nas regiões de Jaú e Avaré, 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 apática ante o surgimento de novas formas de regulação territorial que possam impactar suas práticas econômicas.

Nos casos aqui abordados, estas estruturas, atreladas à dinâmica dos complexos agroindustriais do estado, vão deste a atuação de sindicatos e organizações de agricultores até a afirmação da hegemonia dos valores simbólicos da agricultura empresarial no Conselho Regional de Desenvolvimento Rural. Como apropriadamente destaca Shneider (2004), é importante considerar

(...) que a relação local-global ou território-contexto externo traz consigo o que Bourdieu chamou de *violência simbólica*, pois o poder da imposição de uma determinada ação ou visão de mundo não deixa de ser (mesmo involuntariamente) uma arbitrariedade histórica que acaba reforçando a posição e o próprio poder dominante (...) sobre os indivíduos e seus territórios.

Desta feita, 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*, *agricultura* 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 destas convergências, em termos de estruturas administrativas e argumentos obtidos nos estudos de caso.

À luz dos enfoques recentes sobre as transformações nas economias dos espaços rurais, é possível caracterizar as

**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
– Forte personalismo	– Desenvolvimento rural = desenvolvimento agrícola
– Predomínio dos interesses agrícolas	– Atividades não-agrícolas = atividades marginais nas áreas rurais
– Dependência física e política com instituições vinculadas à agricultura	– Governança ambiental (comitês de bacias hidrográficas): legítima, porém pouco ágil
– Fragilidade institucional (relação com poderes instituídos)	– Cobrança pelo uso da água: necessária, mas não deve aplicar-se a toda atividade agrícola

Fonte: Elaboração do autor com base em dados primários

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.

#### DESENVOLVIMENTO, MEIO AMBIENTE E POLÍTICA PÚBLICAS

Um aspecto que ainda requer algumas considerações em nossa análise diz respeito à disjunção entre as ações institucionais centralizadas (ou seja, que partem da autoridade central para as regiões) voltadas à agricultura e ao meio ambiente no estado de São Paulo. Neste caso, mantendo a articulação entre o desenvolvimento rural e a temática hídrica, 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, 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 apropriação industrial da agricultura. Esta lógica, tal como destacam Goodman et al. (1990), 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 de política ambiental e pelas estratégias de geração de emprego nas áreas rurais, sejam secundárias diante do objetivo mais de produção de valores excedentes na agricultura.

Em nível federal, cumpre relembrarmos 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. 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 & 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 à Agricultura Familiar) – que ganhou grande visibilidade nacional desde meados da década de 90, quando foi criado –, teve seu alcance restringido pelos próprios interesses sistema financeiro. Nas regiões aqui abordadas, tal restrição ainda é latente:

É difícil conseguir dinheiro no banco. O governo diz que tem dinheiro pro menor agricultor, aí você nós vai lá 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 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. 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. Neste sentido, também não há ações compassadas que articulem estas dimensões de modo consistente. 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 agrotóxicos, a recuperação de áreas degradadas e a preservação da qualidade dos recursos hídricos (SAA-SP, 2004). 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 Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Panapanema (município circunscrito à área de abrangência do CRDR-Avaré), 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 e de Avaré foram a recuperação de estradas rurais e das matas ciliares dos corpos d'água municipais.

Contudo, uma das dificuldades enfrentadas pelos CRDR's para a administração do programa diz respeito à 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 mantêm-se, ao menos em termos de intervenção pública, como temas dissociados.

Por fim, outra questão de relevo para a compreensão dos conflitos decorrentes da gestão descentralizada de políticas públicas diz respeito à apropriação do capital político resultante das práticas de intervenção. Isto porque, em grande medida, tanto os Conselhos Regionais quanto os Conselhos Municipais das regiões de estudo seguem se defrontando com limites de atuação forjados, sobretudo pelas instâncias executivas dos poderes municipais e estadual. No caso deste último, o fato dos Conselhos Regionais também terem se tornado um canal de produção de demandas das instituições promotoras da extensão rural no estado – sobretudo da CATI –, vem desencadeando estratégias do executivo estadual para o enfraquecimento destas instâncias de governança. A rigor, a permanência da estrutura descentralizada de gestão do desenvolvimento rural deve-se fundamentalmente ao fato de que o convênio do governo do estado com o Banco Mundial para o desenvolvimento do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas exige a existência do nível gestor regional para a hierarquização dos planos municipais de investimentos. Parece não ser por outra razão que, do ponto de vista jurídico, estes conselhos têm sido mantidos “artificialmente”, posto que sua constituição inicial, em 1999, não houve nova eleição ou mesmo renovação das representações até o ano de 2005. Como nos esclarece a Direção de Planejamento do Programa Estadual de Microbacias Hidrográfica:

O mandato desses conselheiros tinha dois anos. Então, desde 2001 não foram nomeados novos conselheiros, e não foram nomeados logicamente novos presidentes. A partir daí, digamos, no caso do Programa, ficamos impossibilitados de planejar as coisas. Está definido no Programa que quem definia quais são os municípios a serem atendidos na região tal era o conselho regional. Só que a partir de 2001 nós não poderíamos mais encaminhar, porque não existia mais de direito o conselho. (...) Essa função hoje, a das decisões sobre os município beneficiados, está nas mãos unicamente da gerência regional, do Escritório de Desenvolvimento Regional, da CATI. Está com o diretor da regional. (Diretoria de Planejamento do Programa Estadual de Microbacias da SAA)

No nível municipal, por sua vez, a limitação da atuação dos conselhos tem como fundo não apenas as demandas promovidas pela instância de governança, mas também a uma prática tradicional do poder local que remonta, dentre outros, à questão do provedor-benfeitor anteriormente discutida. Como destaca o ex-presidente do CMDR-Parapanema,

O Conselho Municipal foi criado para o Programa de Microbacias, porque seria uma fonte de recursos, etc.. Só que a prefeitura não aplica esse recurso. Nada passa pela mão dela. O dinheiro sai do BID, vai pro estado e de lá direto pro agricultor. Prefeito nenhum gosta de trabalhar com recurso que não passa pela mão dele! Fica a imagem de que é o conselho que está fazendo tudo. (Ex-presidente do CMDR-Parapanema e do ex-secretário municipal da agricultura)

Têm-se aqui elementos precisos para reflexões sobre como o caráter abstrato e geral da ação pública – preceito jurídico fundamental da estrutura burocrática do poder público – segue, em certas circunstâncias locais, sendo constantemente submetido às situações de interesses privados dos agentes de governo. O mérito da ação pública, ao ser simbolicamente interpretado como simples resultado da ação individual, torna-se alvo das iniciativas de personalização para fins de constituição de capital político. Assume, sob tais circunstâncias, a condição de mercadoria política, reproduzindo as contradições envolvidas em sua produção social.

Esta face patrimonial do uso da gestão pública promove, no bojo de suas contradições, ações descompassadas em relação à ampliação das esferas de governança local<sup>6</sup>. Nestas circunstâncias, ao mesmo tempo em que cumpre a uma esfera específica de poder a criação das condições para o surgimento de governanças locais, tal esfera também é dotada de força normativa para a limitação da atuação destas instâncias descentralizadas de gestão. Ou seja, cumpre a uma instância consolidada de gestão pública (prefeitura) promover o surgimento de uma nova instância que, embora consultiva, contribui para um arranjo local de forças políticas. Todavia, tal iniciativa pode por vezes

resultar no questionamento das ações da própria instância consolidada. Neste cenário, como nos mostra o caso supracitado, a visibilidade destes novos arranjos locais termina por depender sobremaneira da disposição por vezes momentânea da gestão pública municipal em consolidar o espaço descentralizado da governança local.

#### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os contextos abordados no curso deste artigo indicam que a atual estrutura paulista de gestão do desenvolvimento rural possui contradições expressivas que envolvem, em contextos distintos, tanto seu caráter setorial quanto sua atuação eminentemente reativa às necessidades circunstanciais de promoção de políticas públicas. O *modus operandi* dos Conselhos de Regionais de Desenvolvimento Rural no estado expressa de maneira inequívoca tal situação.

A discussão arrolada a partir dos estudos de caso sugere, dentre outros, que *territorializar* a temática do desenvolvimento rural significa considerar os processos fundamentais envolvidos na gestão econômica, política e ambiental da localidade. Como também se ressaltou no curso do texto, 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, se a temática do desenvolvimento é trazida à tona, a territorialização das políticas públicas deve ser construída considerando, além do âmbito sócio-ambiental, também as relações de poder que tencionam sobre as possibilidades de transformação da própria localidade.

Um diálogo institucional, por sua vez, pode articular-se às 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*. Dentre outros, a consistência deste diálogo dependerá sobremaneira da capacidade de incorporação dos atores locais his-

<sup>6</sup> Esta situação de instrumentalização das práticas administrativas não é, aliás, fenômeno recende na história da política local no país. Como bem nos mostra Franco (1997) sobre o próprio contexto paulista, 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 privado 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.

toricamente excluídos das decisões sobre os rumos do lugar. Esta incorporação, por sua vez, não deixará de relacionar-se com as possibilidades de regulação social dos movimentos de produção de valores excedentes fixados no território, posto que, no mais das vezes, as desigualdades no acesso aos recursos e aos instrumentos de decisão do lugar estão associadas às disparidades reproduzidas neste âmbito.

Por fim, no que concerne às análises sobre o desenvolvimento territorial, a interpretação aqui desenvolvida reitera que os temas clássicos presentes nas análises das ciências sociais sobre a ruralidade no Brasil mantêm seu *status* conceitual *vis-a-vis* a emergência de alterações em algumas modalidades de emprego agrícola ou às iniciativas de promoção de novas esferas de governança territorial. Ou seja, a despeito dos termos que o debate recente sobre territorialidade lança sobre os estudos rurais, os temas relativos à estrutura fundiária, modernização conservadora das áreas rurais, apropriacionismo industrial da agricultura, patrimonialismo e fraca institucionalidade das relações de trabalho no campo permanecem centrais para a problematização da sustentabilidade sócio-ambiental dos contextos de ruralidade no país.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, R. O futuro das regiões rurais. Porto Alegre: UFRGS, 2003.
- BELIK, W.; PAULILO, L. F. 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: UFRGS, 2001. P.95-120.
- CAMPANHOLA, C.; SILVA, J. G. Diretrizes de políticas públicas para o novo rural brasileiro: incorporando a noção de desenvolvimento local. In CAMPANHOLA, Clayton; SILVA, José G. (eds.) O Novo Rural Brasileiro: Políticas públicas. v.4, Jaguariúna-SP: EMBRAPA, 2000, p.61-92.
- ESTEVEZ, P. L. Cordialidade e familismo amoral: Os dilemas da modernização. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.13, n.36, 36p, 1998.
- FOUCAULT, M. Microfísica do poder. 8.ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1989. 174p.
- FRANCO, M. S. C. Homens livres na ordem escravocrata. 4.ed. São Paulo: UNESP, 1997. 253p.
- GOODMAN, D., SORJ, B.; WILKINSON, J. Da lavoura às biotecnologias: Agricultura e indústria no sistema internacional. Rio de Janeiro: Campus, 1990. 192p.
- GOODWIN, M. The governance of rural areas: some emerging research issues and agends. Journal of Rural Studies, v.14, n.1, p.5-12, 1998.
- HABERMAS, J. Pensamiento postmetafísico. Madrid: Taurus Humanidades, 1990. p.187-198.
- HERVIEU, B. *Les champs du futur*. Paris, Bourdin Francois (Ed.), 1993.
- JOLLIVET, M. Pour une science sociale à travers champs: Paysannerie, ruralité capitalisme (France XXe siècle). Paris: Ed. Arguments, 2001. 400p.
- KAYSER, B. La renaissance rurale: Sociologie des campagnes du monde occidental. Paris: A. Colin, 1990. 316p.
- LEFF, E. A geopolítica da biodiversidade e o desenvolvimento sustentável: economização do mundo, racionalidade ambiental e reapropriação social da natureza. In MARTINS, Rodrigo C.; VALENCIO, Norma F. (orgs) Uso e gestão dos recursos hídricos no Brasil – v.2: desafios teóricos e político-institucionais. São Carlos-SP: RiMa, 2003, p.3-19.
- MARSDEN, T. New rural territories: regulating the differentiated rural spaces. Journal Rural Studies. V.14, n.1, p.107-117, 1998.
- MARSDEN, T.; MURDOCH, J.; LOWE P; MUNTON, R.; FLYNN, A. Constructing the countryside. London: University College London Press, 1993. 220p.
- MARTINS, J. S. O poder do atraso: Ensaio de sociologia da história lenta. 2.ed. São Paulo: Hucitec, 1999.
- MARTINS, J. S. A sociabilidade do homem simples: Cotidiano e história na modernidade anômala. São Paulo: Hucitec, 2000.
- MARTINS, R. C.; VALENCIO, N. F. L. S. Valoração dos

recursos hídricos e impasse sócio-ambiental na agricultura paulista: alguns desafios para a gestão de políticas públicas. *Informações Econômicas*. Instituto de Economia Agrícola, v.33, n10, p.28-40, 2003.

MARTINS, R. C. A construção social do valor econômico da água: Estudo sociológico sobre agricultura, ruralidade e valoração ambiental no estado de São Paulo. São Paulo: PPG-SEA, Universidade de São Paulo, 2004. Tese Doutorado

MARTINS, R. C. Ruralidade e regulação ambiental: Notas para um debate político-institucional. *Revista de Economia e Sociologia Rural*. Brasília-DF, v.43, n.2, p.249-266, 2005.

PATTON, M. Q. *Qualitative research and evaluation methods*. 3.ed. London: Sage Publications, 2002. 598p.

PINTO, A. G.; BERGAMASCO, S. M. A construção de uma nova extensão rural: O potencial dos técnicos da rede pública de São Paulo. Congresso Mundial de Sociologia Rural, 10, 2000, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: IRSA, 2000.

SAA/SP – SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTACIMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Progra-

ma estadual de microbacias hidrográficas: Avaliação de meio termo. Belo Horizonte-MG: Del Giudice Assessoria Técnica Ltda/The World Bank/SAA-SP, 2004.

SACHS, I. Inclusive development and decent work for all. *International Labour Review*. V.143, n.1-2, p.161-184, 2004.

SCHUMPETER, J. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SEADE – FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. Perfil municipal. Disponível em <http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/>. Acesso em 10 Jan. 2006.

SHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. *Revista Sociologias*, n.11, p.88-125, 2004.

VEIGA, J. E. O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento. Série Textos para Discussão n.1. Brasília-DF: NEAD, 2001.

YLISKYLÄ-PEURALAHTI, J. Biodiversity – a new spatial challenge for finnish agri-environmental policies? *Journal of Rural Studies*, n.19, p.215-231, 2003.