

ESTRATÉGIA INTERPRETATIVA DAS RELAÇÕES DE PODER ENVOLVIDAS NO PROGRAMA DE MICROBACIAS HIDROGRÁFICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO¹

INTERPRETATION STRATEGIES FOR THE POWER RELATIONS INVOLVED IN THE SÃO PAULO STATE'S LAND MANAGEMENT III PROJECT (MICRO-CATCHMENT PROGRAM)

Mariana Bombo Perozzi GAMEIRO

Mestranda em Sociologia. UFSCar – Universidade Federal de São Carlos. Pós-Graduação em Sociologia. São Carlos – SP – Brasil. 13565-905 – mbpgameiro@gmail.com

Rodrigo Constante MARTINS

UFSCar – Universidade Federal de São Carlos. Departamento de Sociologia. São Carlos – SP – Brasil. 13565-905 – rmartins@ufscar.br

RESUMO: O artigo propõe-se a apresentar uma possível estratégia para interpretar as relações de poder envolvidas no desenvolvimento do Programa de Microbacias Hidrográficas do Estado de São Paulo (“Microbacias I”). O programa é uma política pública parcialmente financiada pelo Banco Mundial e executada pela Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento, através da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), com o objetivo declarado de promover o desenvolvimento sustentável do meio rural paulista. A análise privilegiada neste artigo encontra fundamentação teórica em Max Weber, no tocante à noção de legitimidade, em

¹ Este estudo, apoiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa no Estado de São Paulo (FAPESP), é a versão modificada de uma comunicação oral apresentada no II Seminário Nacional de Sociologia e Política (UFPR, Curitiba, setembro/2010).

Anthony Giddens e seu conceito de sistemas peritos, e no conceito de espaço na sociedade informacional de Manuel Castells. O método utilizado é o da pesquisa documental e bibliográfica.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento rural. Políticas públicas. Relações de poder.

ABSTRACT: *This paper aims to present a possible interpretation strategy for power relations involved in the São Paulo State's Land Management III Project (Micro-Catchment Program). This program is a public policy partially financed by the World Bank and implemented by São Paulo's Secretary of Agriculture, through its extension body called Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI). The program's official purpose is to promote sustainable development in São Paulo State rural areas. The hereby analysis is theoretically based on the following concepts: Max Weber's legitimacy, Anthony Giddens' expert system and Manuel Castells' space of flows in the information society. Documental and bibliographic researches were applied.*

KEYWORDS: *Rural development. Public policies. Power relations.*

1 Introdução

Até a década de 1980, as políticas de desenvolvimento rural costumavam focar o aumento da produtividade agropecuária. A partir de 1990, a ênfase começou a ser dada para os capitais humanos e culturais das localidades (LOWE et al., 1999). Como resultado, o paradigma de desenvolvimento de cima para baixo (*top-down*) foi substituído por uma perspectiva de baixo para cima (*bottom-up*), com foco no território, na diversidade e na otimização de recursos locais (STOR; TAYLOR, 1981; RONDINELLI, 1993 apud LOWE et al., 1999).

No âmbito da sociologia rural, estudos sobre as chamadas “novas” ruralidades e a mudança de paradigmas do desenvolvimento rural vêm ganhando destaque. Neste contexto, despontam pesquisas sobre a abordagem territorial, a democracia decisória e a participação de distintos segmentos sociais na construção de metas socioterritoriais para as áreas rurais (SCHNEIDER 2004; MARTINS, 2008). Em paralelo, o território emerge como nova unidade de referência para a atuação do Estado e a regulação das políticas públicas.

Abramovay (2000), porém, revela a ausência de avaliações consistentes sobre o desempenho de estruturas descentralizadas de governança (como comitês e conselhos de desenvolvimento), e afirma que, frequentemente, elas

caracterizam-se por práticas clientelistas, autoritárias e burocráticas. Muitos autores argumentam que na “nova” ruralidade não é mais possível identificar um ator ou grupo social predominantes, tal como seria anteriormente. Atividades econômicas ligadas a diversos setores – não unicamente agrícolas – e o caráter cada vez mais heterogêneo de suas populações exigem um reconhecimento compreensivo das dinâmicas e dos agentes que delas são portadores (FAVARETO, 2006).

No mesmo sentido, Marsden e Murdoch (1998) afirmam que as estruturas sociopolíticas se tornam mais complexas à medida que novos grupos sociais competem com interesses locais estabelecidos para dominar as políticas rurais. A participação de grupos antes à margem do processo decisório implica na redistribuição do poder, o que gera tensões e choques de interesses.

Visando contribuir com este debate, este artigo faz uso da pesquisa documental e bibliográfica para apresentar uma possível estratégia interpretativa das relações de poder envolvidas no Programa de Microbacias Hidrográficas do Estado de São Paulo (PEMH). Assim, parte de documentos oficiais e observações feitas em campo por outros autores, combinando-os com elementos teóricos da Sociologia, para delinear algumas formas de se interpretar o objeto.

O PEMH ou “Microbacias I” é uma política pública parcialmente financiada pelo Banco Mundial e executada pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo. Tem o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável do meio rural paulista, com a plena participação e envolvimento de beneficiários e população local.

2 Agricultura e ruralidade

De acordo com Ferreira et al. (2009), no período desenvolvimentista de 60 e 70, a agricultura brasileira vivia uma fase de transição, rompendo radicalmente com suas práticas do passado e adotando as novas formas modernizantes de produção da Revolução Verde². Porém, a disseminação de práticas agrícolas predatórias acarretou diversos resultados nocivos do ponto de vista ambiental – especialmente erosão e contaminação química. A intensificação do uso de

² Modelo de produção agrícola baseado na monocultura e na intensiva utilização de sementes melhoradas (sobretudo híbridas), insumos (fertilizantes e agrotóxicos) e na mecanização das lavouras, visando ao aumento da produtividade e, portanto, à maior oferta de alimentos. A adoção destes pacotes tecnológicos era, em grande parte, financiada pelo Estado, com a concessão de crédito agrícola subsidiado.

máquinas e equipamentos e a expansão de cultivos comerciais valorizados no mercado internacional (soja, laranja e cana-de-açúcar) não foram acompanhadas de práticas de controle dos processos erosivos. O desmatamento acentuou-se e o uso indiscriminado dos recursos hídricos e de agroquímicos resultou em negativos efeitos ambientais.

Emerge então a necessidade de entender o espaço rural (e mais especificamente a agricultura) como *locus* de relações de interdependência entre produção, consumo de energia, fauna, solos, florestas, água e seres humanos. Numa tentativa de resposta, intelectuais de diferentes áreas, governos e organizações internacionais se voltam para o debate de definições sobre o que seria desenvolvimento sustentável³ e quais propostas para atingi-lo.

Em paralelo, o contexto de globalização dos anos 80 e 90 apontava para a necessidade de um Estado neoliberal, reduzindo, assim, a intervenção do setor público e deslocando algumas questões econômicas e sociais para as esferas do mercado e da sociedade civil (FERREIRA et al., 2009).

No Brasil, a discussão acerca da redemocratização do país foi acesa com o declínio das ditaduras militares. Participação e cidadania surgem como estratégia para a construção democrática, abrindo os debates públicos. Neste âmbito, observa-se a difusão de espaços de promoção da cultura democrática, como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas. O período é, desse modo, caracterizado pela crescente politização das áreas rurais brasileiras, concomitante ao processo de democratização pós-constituente, o que cria ambientes sociais mais disputados pelos diferentes grupos sociais interessados (movimentos sociais, partidos políticos, lideranças diversas).

Também nos anos 90, a agenda internacional (e a agenda política brasileira) incorporou com mais destaque o tema “pobreza”. Em vista da presença de famílias rurais pobres, os projetos voltados ao meio rural incorporaram também o enfoque social, além do do ambiental e do agrônomico. A institucionalização da expressão “agricultura familiar⁴”, em 1995, contribuiu para a criação de políticas destinadas a este segmento (NAVARRO, 2008). É justamente neste cenário de debates sobre as possibilidades de transformações nos espaços rurais que surge o Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas (PEMH).

³ Esta extensa discussão foge aos propósitos deste artigo, mas vale a pena reter as três principais vértices normalmente associadas ao conceito: eficiência econômica, justiça social e integridade ambiental.

⁴ Atividade agrícola desenvolvida em pequenas propriedades rurais, onde se utiliza mão-de-obra da própria família.

3 O Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas (PEMH)

a) *O PEMH como inovação político-institucional*

A microbacia hidrográfica⁵ foi instituída como unidade de planejamento e intervenção no Estado de São Paulo por meio do Decreto nº 27.329, de 03 de setembro de 1987, sendo, no mesmo ano, instituído o Programa de Microbacias Hidrográficas com o objetivo de conservar os recursos naturais (solo e água) e promover a organização dos produtores rurais. Executado com recursos do governo estadual pela Companhia de Desenvolvimento Agrícola do Estado de São Paulo (CODASP), suas ações se restringiram à conservação dos solos por meio da construção de terraços e a adequação de estradas rurais (HESPANHOL, 2008).

Em 1993, foi promulgada a lei⁶ que autorizava o Estado de São Paulo a contrair financiamento junto ao Banco Mundial – mais especificamente junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento⁷ –, até o valor equivalente a US\$ 55 milhões (SÃO PAULO, 2010). No ano de 1994, a Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI) solicitou recursos ao Banco Mundial para o financiamento do programa de microbacias, processo que tramitou por cinco anos, até a assinatura do Acordo de Empréstimo entre o Governo do Estado e o Banco Mundial, em 07 de dezembro de 1999. O acordo previa o desembolso de recursos por parte do Banco de 2000 a 2006. O programa passou por diversas reformulações desde sua concepção original até o formato final aprovado pelo Banco Mundial. O caráter ambiental e agrônômico foi lentamente modificado, assumindo cada vez mais um delineamento social. Segundo Navarro, o PEMH agrega elementos de diversas ordens para avançar para um projeto típico de desenvolvimento rural⁸, “[...] talvez a primeira experiência digna do nome.”, no país (NAVARRO, 2008, p. 25).

⁵ Uma microbacia, do ponto de vista físico, é uma unidade geográfica delimitada pelo relevo e composta por uma rede de córregos, que desaguam em um rio principal. Possui características ecológicas, geomorfológicas e sociais similares.

⁶ São Paulo (1993a).

⁷ O Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) é uma das duas instituições que compõem o Banco Mundial. A outra instituição é a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID). Para padronizar a nomenclatura, utilizaremos neste artigo o termo “Banco Mundial”.

⁸ Schneider (2004) ressalta a preocupação dos estudiosos com quatro elementos-chave a partir dos quais se preconiza a retomada do debate sobre o desenvolvimento rural nas últimas duas décadas: a erradicação da pobreza rural, a questão do protagonismo dos atores sociais e sua participação política, o território como unidade de referência e a preocupação central com a sustentabilidade ambiental.

Naqueles cinco anos, foram tomadas, pelo Governo do Estado e pela Secretaria da Agricultura, diversas medidas que visaram atender as condições de negociação impostas pelo Banco Mundial, como a publicação da lei⁹ que autorizava o Poder Executivo a conceder subvenções econômicas aos produtores rurais e efetuar a doação de sementes para adubação verde (SÃO PAULO, 2010). O objetivo do programa também precisou ser redefinido e passou a visar o “aumento do bem-estar das populações rurais”. Em sua última versão o PEMH tinha por objetivo promover o desenvolvimento rural sustentável no Estado de São Paulo, por meio da ampliação das oportunidades de ocupação, melhoria dos níveis de renda, maior produtividade geral das unidades de produção, redução dos custos e uma reorientação técnico-agronômica. Ele tem como pressuposto a plena participação e envolvimento dos beneficiários e da sociedade civil organizada (SÃO PAULO, 2010).

Em 1997, antes da assinatura do Acordo de Empréstimo com o Banco Mundial, o estado de São Paulo aplicava recursos do seu orçamento para a execução de ações ligadas ao Microbacias. Em 2004, foi elaborada a Avaliação de Meio Termo¹⁰ do programa. Posterior a isso, componentes do projeto foram revistos, visando adequar suas metas (quantitativas e qualitativas) ao constatar que a implementação do mesmo ocorria de forma mais lenta que a planejada (WORLD BANK, 2009). A primeira fase do programa se encerrou em 2008, após dois anos de prorrogação do prazo final previsto. Desde então, novas negociações vêm tomando espaço para viabilizar o Microbacias II.

O discurso governamental considera que um dos principais impactos do PEMH foi o fortalecimento da rede de assistência técnica e extensão rural, formado pela CATI e pelos municípios, com investimentos em infraestrutura, equipamentos, capacitação (técnicos, membros de conselhos municipais, dirigentes e membros de associações de produtores, agentes ambientais, professores), o que teria permitido dotar os municípios de capacidade para garantir a integração e eficácia de políticas públicas para o desenvolvimento rural sustentável (SÃO PAULO, 2010). O discurso institucional, por sua vez, considera que a consolidação dos processos participativos, tanto na elaboração dos diagnósticos, quanto na implantação das atividades da microbacia, foram passos significativos para garantir os avanços do Programa¹¹.

⁹ São Paulo (1993b).

¹⁰ Confira: DEL GIUDICE ASSESSORIA TÉCNICA LTDA (2004).

¹¹ Números oficiais informam que 518 municípios estabeleceram parceria com o Governo do Estado para implantação do PEMH, 966 planos de microbacias foram aprovados, representando 3,3 milhões de hectares trabalhados

b) O PEMH e as relações de dominação e legitimidade no campo

Do ponto de vista teórico-conceitual, a noção weberiana de *legitimidade* pode ser útil na interpretação das redes de poder que sustentam um programa de gestão descentralizada do território, como o PEMH. Segundo Weber (1994), *legitimidade* relaciona-se ao reconhecimento da autoridade de uma norma, instituição, etc, levando-a a ser respeitada por adesão, e não por coação. Para o autor, a legitimidade de uma ordem pode estar garantida por expectativas externas ou por atitudes internas. A obediência de um indivíduo ou de grupos inteiros pode ser dissimulada por uma questão de oportunidade, exercida na prática por interesse material próprio ou aceita como inevitável por fraqueza ou desamparo individuais (WEBER, 1994).

Vários aspectos revelados durante o desenvolvimento do PEMH trazem elementos importantes sobre a construção da legitimidade de seus pressupostos e formas de condução junto aos atores envolvidos. No estudo para avaliação dos resultados dos programas de microbacias¹², encontramos a descrição de situações que fazem refletir sobre a aceitação legítima ou não da necessidade de envolvimento da sociedade civil (sobretudo os beneficiários) para o diagnóstico e realização de ações do programa em suas respectivas microbacias.

Navarro (2008) afirma que na região de Botucatu, a coordenação do programa é formada por profissionais de sólida experiência e o Conselho Regional de Desenvolvimento Rural é bastante ativo, discutindo ações, atividades, estratégias e desenvolvendo estudos. Nesta região, Laranjal Paulista se destacaria pela coesão social das famílias participantes, o que, segundo o autor, seria o elemento mais central para explicar a adesão das mesmas ao projeto.

Enquanto, no exemplo acima, o engajamento dos beneficiários parece ser voluntário (e, sob esta perspectiva, legítimo), no município de Pereiras (próximo de Laranjal), o projeto encontraria dificuldades e seria desenvolvido graças à insistência de um casal que tenta incentivar vizinhos e moradores a participar. A ação deste casal, combinada à ação extensionista local e regional classificada por Navarro como sendo “de extrema qualificação”, evitariam o fracasso do programa ali.

Ainda quanto ao envolvimento da comunidade, pode-se buscar interpretar o modo como se constrói a legitimidade deste aspecto junto aos

e o envolvimento de 70.000 famílias de agricultores nas ações do Programa (SÃO PAULO, 2010).

¹² Encomendado pela Food and Agriculture Organization (FAO) e desenvolvido por Navarro (2008).

extensionistas e técnicos. Navarro afirma que existe certo ceticismo, sobretudo entre os técnicos, em relação ao interesse e à participação das famílias rurais potencialmente beneficiárias, mas que a realidade não corroboraria esta assertiva. Para o autor, “concretamente, em todas as situações, as famílias rurais mais pobres, que constituem o público-alvo preferencial dos projetos, estão abertas para a sua implantação”, fazendo com que o PEMH não tenha dificuldades de enraizamento social. “Quando a mobilização dos beneficiários é lenta ou reduzida, quase sempre o nó górdio se encontra na ação extensionista deficiente ou despreparada.” (NAVARRO, 2008, p. 37).

Na esfera institucional, a CATI justifica a necessidade de participação/engajamento da sociedade civil fora da chave analítica das mudanças no ambiente político dos anos 1990, ao informar que:

[...] o Programa Microbacias partiu da premissa básica de que, para haver desenvolvimento realmente sustentável, o próprio público interessado deveria, em primeiro lugar, avançar em ganho de consciência e responsabilização em relação aos objetivos do programa e tornar-se organizado suficientemente para executar ações autônomas e coerentes com esses objetivos. (SÃO PAULO, 2009, p. 25).

O desdobramento disso, almejado pela CATI, seria garantir a continuidade das ações após o período de intervenção do Programa ao transformar, ao longo do processo, os agricultores e suas famílias “em agentes do seu próprio desenvolvimento”. Esse discurso revela a incorporação, ao planejamento das políticas públicas, do discurso acadêmico sobre novos paradigmas de desenvolvimento rural. Cabe perguntar, porém, em que medida o sentido pretendido pela instituição (CATI) é compreendido e compartilhado pelos demais agentes? Isso permitiria analisar se a participação em organizações como cooperativas, associações e nos Conselhos de Desenvolvimento Rural seria ou não vista pelos agentes como um exercício para se tornarem sujeitos de seu desenvolvimento.

Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural são os espaços onde ocorrem as decisões sobre a aplicação dos recursos (função de autorização e controle técnico), evitando uma escolha unilateral por parte do prefeito, do vereador, do técnico local ou de alguma associação específica – o que conferiria ao Conselho um papel crucial de transparência. Daí a necessidade dele ser composto não apenas por agricultores e técnicos ligados à agricultura, mas também

comerciantes, industriais, profissionais da saúde, entre outros, representando as forças sociais do conjunto do município.

Contudo, a avaliação de Abramovay (2004) sobre o PEMH indica que os Conselhos são facilmente influenciáveis pelas principais autoridades do município. Para o autor, o problema residiria, na maioria das vezes, em considerar os conselhos como um instrumento pelo qual o poder local recebe recursos com a supervisão de representantes da sociedade civil (ABRAMOVAY, 2001). Apesar da heterogeneidade de interesses, as forças sociais que permeiam o programa podem, eventualmente, convergir para um mesmo ponto, como sugere esta observação de Navarro (2008), feita em Pratânia (região de Botucatu):

Este caso é paradigmático porque condensa todos os pilares necessários que, somados, conduzem ao sucesso do programa: dos escalões gerenciais estaduais do projeto a uma extraordinária capacidade gerencial no plano regional, bem como uma prefeitura aberta às demandas do projeto e perceptiva em relação às suas potencialidades, para tanto oportunizando os recursos de infraestrutura, financeiros e outros. Sobretudo, o recrutamento e a adesão de uma família rural influente no município, que ‘abraçou’ o projeto, vendo-o como uma oportunidade para obter melhorias em diversas áreas produtivas e sócio-ambientais para os agricultores do município. Dentro de tal convergência de interesses e envolvimento, o projeto deslanchou rapidamente a partir de 2004, e angariou rapidamente novas adesões dos produtores [...] (NAVARRO, 2008, p. 27).

A aparência positiva desta confluência, contudo, pode esconder fragilidades quando analisados níveis menos superficiais destas configurações. Segundo Navarro (2008), não existe ainda, em Pratânia, uma clara percepção de uma ação concertada em torno de uma estratégia de desenvolvimento rural apropriada para o município, embora o autor enfatize que raízes mais sólidas nesta direção já tenham sido lançadas. Sem embargo, avaliar os níveis de sinergia entre as metas desta política pública e a participação e percepção dos grupos-alvo nos parece imprescindível para a compreensão sobre a legitimidade dos enunciados sócio-ambientais do programa em nível territorial.

c) O PEMH e os sistemas peritos

Dentro do programa Microbacias I (PEMH), o recebimento de subvenções econômicas e de doação de sementes e mudas, por parte dos

produtores beneficiários, está condicionado à aprovação do Projeto Integral de Propriedade (PIP) pelos Conselhos de Desenvolvimento Rural. No documento (PIP) constam quais práticas devem ser adotadas, quais equipamentos devem ser adquiridos e quais as recomendações técnicas previstas. A elaboração do PIP é responsabilidade do corpo técnico da CATI, o que ocorre depois de um planejamento conjunto entre agricultor e técnico executor¹³. Desta forma, os agrônomos e técnicos das Casas de Agricultura dos municípios têm papel de destaque no âmbito do programa.

Houve, assim, necessidade de capacitar os técnicos da CATI que participariam do projeto de trabalhar na divulgação do PEMH junto aos prefeitos, pois os municípios precisariam contratar técnicos que seriam conveniados para integrar o programa e atuar sob a coordenação estadual do Microbacias I.

Navarro (2008) defende que a “ação extensionista” tem centralidade decisiva no sucesso do PEMH. Para ele, os profissionais precisam ter conhecimento multidisciplinar com capacidades de mobilizar socialmente as famílias residentes (ou produtoras) nas microbacias trabalhadas, cooperar em sua organização social e opinar no que Navarro chama de “delicadas questões políticas”. Estas surgiriam quando as famílias rurais beneficiárias se sentissem fortalecidas para estabelecer diálogos com outras forças municipais (a prefeitura, em especial), reivindicando ações externas aos projetos. Sua análise demonstra que o mecanismo mais saliente para “ativar” a participação das famílias rurais centra-se na qualidade da ação extensionista realizada, particularmente, se tal ação já tiver sido construída anteriormente em relações de confiança e outras atividades que produziram resultados.

A CATI confirma a valorização do conhecimento técnico. Em seu documento de avaliação do Microbacias I (SÃO PAULO, 2009), a instituição afirma que um dos principais impactos do programa foi o fortalecimento da rede de assistência técnica e extensão rural, com investimentos em infraestrutura, equipamentos e capacitação de técnicos, membros de conselhos municipais, dirigentes e membros de associações de produtores, agentes ambientais e professores. O programa, aliás, exigiu mudanças na filosofia de trabalho da CATI, a qual afirma que, anteriormente ao PEMH, tinha foco na assistência técnica tradicional, atendendo demandas técnicas pontuais dos produtores

¹³ Para tal, deve-se levar em conta a capacidade de uso do solo, adequação à legislação ambiental e condições socioeconômicas do produtor (SÃO PAULO, 2009).

que procuravam a instituição, e depois passou a estender ao público rural conhecimentos sobre as atividades agropecuárias e a preocupar-se com a qualidade de vida dos produtores.

O Banco Mundial revela, em seu relatório final de avaliação do programa, uma visão mais crítica, afirmando que a estrutura e a capacidade da CATI no início eram inconsistentes com suas complexas responsabilidades. A falta de familiaridade com o Banco e com o ciclo do projeto, a necessidade de reorientar seu modelo de trabalho para acomodar mecanismos participatórios e descentralizados aplicados a uma área geográfica, e a necessidade de adaptar uma abordagem agrônômica e ambiental tradicional para integrar preocupações sociais sobre a pobreza causaram, na análise do Banco, sérios atrasos, inclusive criando problemas entre a instituição, a Secretaria de Agricultura e o Banco Mundial, e gerando exaustão e desilusão em uma parte sobrecarregada da equipe da CATI. Em certo momento, segundo o Banco, considerou-se a possibilidade de contratar uma empresa privada para gerenciar/administrar o PEMH, ou contratar o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) para formar uma estrutura administrativa paralela à CATI, mas nenhuma dessas opções atendia à proposta de modernizar e fortalecer à CATI enquanto agência promotora do desenvolvimento rural. A solução foi contratar consultores especializados para trabalhar junto com a instituição (WORLD BANK, 2009). O Banco pondera suas críticas, na sequência, afirmando que os desafios foram catalisadores do crescimento institucional da CATI, que acabou desenvolvendo tecnologias, métodos e parcerias cujos reflexos foram muito positivos para o saldo final do programa.

Desta dimensão do programa emerge a preponderância do que Anthony Giddens chamou de sistema perito: a excelência técnica ou competência profissional que organiza grandes áreas materiais e sociais, com base na confiança de sua efetividade. Esta “confiança” não seria depositada apenas nos profissionais em si, mas majoritariamente na autenticidade do conhecimento perito que eles aplicam – algo que o leigo não pode, em geral, conferir exaustivamente sozinho (GIDDENS, 1991). A confiança no sistema perito seria quase um “artigo de fé”, legitimada pelos agentes que compartilham das crenças naquele sistema. Fazendo a correlação desta abordagem conceitual com o desenvolvimento prático do programa Microbacias I, pode-se considerar que o consentimento voluntário dos beneficiários do projeto à presença e às sugestões dos técnicos da CATI, quando ocorre, pode decorrer deste fenômeno

moderno de confiança no sistema perito, que se confronta com os eventuais guardiões da tradição em nível local.

Ainda assim, o progresso tecnológico teria produzido uma intensa fragmentação do sistema perito, produzindo uma opacidade que gera, entre os peritos e a própria sociedade, uma incapacidade de alcançar uma gama de conhecimentos nas várias faces dos sistemas abstratos. Assim, outra promessa da modernidade, a de que a técnica e a ciência conseguiriam, através da ação racional e objetiva, sanar os problemas gerados pela modernização, não se concretizou (GIDDENS, 2002). A legitimidade do saber dos peritos pode, desta feita, ser questionada – e aqui revela-se a pertinência da formulação de interpretações sobre a influência de tal questionamento no escopo da relação entre os produtores rurais e os técnicos do PEMH¹⁴.

d) O PEMH sob a hegemonia dos espaços de fluxos

Para Manuel Castells (1999), os principais processos dominantes em nossa sociedade são articulados em redes que ligam lugares diferentes e atribuem a cada um deles um papel e um peso em uma hierarquia de geração de riqueza, processamento de informação e poder. O autor entende por estruturas sociais dominantes os procedimentos de organizações (instituições) cuja lógica interna é estratégica para a formulação de práticas sociais e da consciência social. Sua teoria do espaço de fluxos parte da suposição implícita de que as sociedades são organizadas de maneira assimétrica em torno de interesses dominantes específicos a cada estrutura social. Para ele, o espaço de fluxos é a lógica espacial dominante em nossa sociedade, numa dominação não apenas estrutural, mas sim estabelecida, concebida, decidida e implementada por atores sociais. Assim, não existiria uma “elite de poder”.

Ao afirmar que as elites são cosmopolitas e as pessoas são locais, Castells explica que o espaço de poder e riqueza é projetado pelo mundo, enquanto a vida e experiência das pessoas ficam enraizadas em lugares, em

¹⁴ Uma possível hipótese a ser testada é a de que os produtores rurais, ao se depararem com impactos negativos decorrentes de técnicas agrícolas predatórias, podem incorrer num processo reflexivo que desestabiliza a confiança no sistema perito, tornando mais difícil a aceitação legítima do discurso dos técnicos, por parte dos beneficiários. Isto por que, tal como nos sugere Giddens (1991), a reflexividade da vida social moderna consiste no fato de que as práticas sociais são constantemente examinadas e reformadas à luz de informação renovada sobre estas próprias práticas, alterando assim constitutivamente seu caráter. Também o confronto entre os saberes peritos e os saberes tradicionais do “homem do campo” merece estudo, à medida que pode comprometer a adesão dos beneficiários às práticas sugeridas pelo programa. Ou seja, a busca de eventuais confrontos entre o saber perito e os guardiões da tradição no engajamento dos partícipes do programa também se constituiria em importante tema de investigação.

sua cultura, em sua história. Portanto, a lógica do poder global escapa ao controle sociopolítico das sociedades locais historicamente específicas, situadas nos espaços de lugar. O autor destaca que o espaço de fluxos não permeia toda a esfera da experiência humana na sociedade em rede, lembrando que a maioria das pessoas vive em lugares: “[...] um lugar é um local cuja forma, função e significado são independentes dentro das fronteiras da contigüidade física.” (CASTELLS, 1999, p. 512)¹⁵. Este referencial também pode auxiliar na interpretação dos fluxos de poder que circulam no PEMH, partindo da analogia de que o Banco Mundial encontra-se no espaço de fluxos e os beneficiários e executores do programa, no espaço de lugares. Segundo Castells, como a função e o poder em nossas sociedades estão organizados no espaço de fluxos, a dominação estrutural de sua lógica altera o significado e a dinâmica dos lugares. “A experiência, por estar relacionada a lugares, fica abstraída do poder, e o significado é cada vez mais separado do conhecimento.” (CASTELLS, 1999, p. 517).

O espaço de fluxos pode ser preliminarmente revelado pelas exigências feitas pelo Banco Mundial para a adaptação do programa a atuação da instituição no Brasil. Conforme declarado pelo Banco Mundial, a estratégia da instituição perante o Brasil consistia no apoio: a) a reformas estruturais que consolidassem a estabilização e impulsionassem o crescimento dirigido pelo setor privado; b) à redução da pobreza através de programas de crescimento de base ampla e socialmente focados, incluindo aqueles para o meio rural; c) à expansão da infraestrutura; d) à promoção de desenvolvimento sustentável. (WORLD BANK, 2009). Outra indicação do espaço de fluxos pode ser encontrada nas mudanças operacionais e institucionais exigidas pelo Banco Mundial à CATI, frente ao que o banco caracterizou como a incompetência da instituição.

Aparentemente, a negociação das condições exigidas pelo Banco adquire legitimidade perante os responsáveis pelo programa em São Paulo (Secretaria de Agricultura e CATI), através de códigos implícitos e compartilhados presentes nas relações entre as instituições (as paulistas e a internacional), revelando a dominação dos espaços de fluxos neste exemplo¹⁶.

¹⁵ Lugares não são necessariamente comunidades, embora possam contribuir para sua formação. Eles apresentam qualidades físicas e simbólicas diferentes, sendo que nem todos têm interação social e riqueza espacial.

¹⁶ Segundo Fonseca (1998), o Banco Mundial vem ampliando suas funções técnicas e financeiras, assumindo um papel cada vez mais político, mediante as políticas globais e setoriais. Essas tendem a influenciar a agenda dos países credenciados para seu financiamento, respaldadas por uma base ideológica e conceitual que imprime uma diretriz redutora e seletiva às políticas sociais dos países credenciados.

A dominação através dos espaços de fluxos pode também ser sugerida através do discurso do Banco Mundial que relaciona os resultados positivos do programa à forte intervenção que a própria instituição teve nos últimos anos do Microbacias I, após a revisão que sucedeu à avaliação de meio-termo¹⁷. Em seu relatório final de avaliação do programa, o Banco também afirma que o Microbacias só ganhou força depois de algumas mudanças na equipe de alto escalão do governo e dos esforços mais intensivos feitos pelo Banco para explicar os princípios e justificativas do projeto aos membros novos do governo (WORLD BANK, 2009). O discurso sugere que o Banco acredita que sua capacidade técnico-administrativa foi imprescindível para o que o programa atingisse algum sucesso em seu desenvolvimento, ou seja, foi estratégica para a prática social do espaço de lugares. Os códigos embutidos neste jogo de forças pertencem à estrutura social e transitam pelos nós das redes na forma de fluxos, de modo que a dominação decorrente disso não seja explicitamente marcada como tal – uma característica da sociedade informacional.

4 Considerações finais

A crescente complexidade do cenário rural, palco de disputas de interesses envolvendo um número cada vez mais amplo de atores, se reflete nas articulações do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas do Estado de São Paulo (PEMH). Este artigo pretendeu mostrar como algumas abordagens teóricas podem contribuir para a compreensão da construção social do programa e das relações de poder que o permeiam.

A perspectiva weberiana da legitimação dos discursos permitiria avaliar, por exemplo, em quais medidas os sentidos pretendidos pelos executores do programa (no tocante à participação, preservação ambiental, alterações no sistema produtivo, etc) são compreendidos e compartilhados pelos demais agentes, notadamente os produtores rurais. O arcabouço relativo aos sistemas peritos seria útil na interpretação das efetividades e fragilidades que a ação

¹⁷ Nas palavras do WORLD BANK (2009, p.11): Duas intervenções fizeram a diferença para os resultados do projeto: (a) a alta intervenção da gerência do Banco após a avaliação de Meio Termo – quando um desempenho geral ainda fraco levantava a possibilidade de cancelamento – estabeleceu condições disciplinadas e realísticas para uma forte melhora na performance e para o completo desembolso do empréstimo (reduzido); e (b) a prorrogação de dois anos no prazo final do programa. Gerentes do Banco se reuniram com autoridades estaduais para explicar o projeto, revisar e resolver obstáculos críticos que afetavam o desempenho [...]. A produtividade e o sucesso dos dois anos adicionais mostraram o potencial inerente à avaliação correta da situação na base, galgando as mínimas condições para um trabalho de extensão, promovendo suporte para o Tomador [Estado de São Paulo] desenhar um bom Plano de Ação e rigorosamente supervisionando sua implementação (tradução nossa).

técnico-extensionista – tida como central para o sucesso do PEMH – teria junto ao público beneficiário do programa. Num terceiro momento, se apropriando da noção que o poder está organizado em fluxos e que a dominação estrutural de sua lógica altera de forma fundamental o significado e a dinâmica dos lugares, sugere-se a analogia de que o Banco Mundial encontra-se no espaço de fluxos e os beneficiários e executores do programa, no espaço de lugares. São justamente as mediações estabelecidas entre os agentes destes espaços que compõem a base fértil para uma investigação sociológica desta política pública.

Reflexões preliminares sobre estes aspectos sugerem que uma possível fonte do poder que permeia as relações entre os envolvidos no programa (beneficiários, executores e financiadores) seria a informação, não apenas resultante de conhecimentos formais/técnicos, mas também oriundas de conhecimentos práticos tradicionais. Transitando entre os espaços de fluxos e de lugares, ela pode conferir legitimidade a sistemas peritos ou evidenciar a força das ações tradicionais. Estudos de campo devem enriquecer esta análise, ainda pouco conclusiva, e torná-la mais complexa.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 4, n. 2, p. 379-397, 2000.
- ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 121-40, 2001.
- ABRAMOVAY, R. Organização rural e capacitação dos atores. São Paulo, 2004. Nota técnica – Relatório final.
- CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede**: a era da informação: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- DEL GIUDICE ASSESSORIA TÉCNICA LTDA. **PEMBH – Avaliação de Meio Termo**: Relatório Final. Belo Horizonte, 2004.
- FAVARETO, A. S. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**: do agrário ao territorial. 2006. 220 p. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Universidade de São Paulo, 2006.
- FERREIRA, P. A. et al. Estado e agricultores familiares: uma análise interpretativa sobre o desenvolvimento rural no Sul de Minas Gerais. **Revista de Economia e**

Sociologia Rural, Brasília, v.47, n. 3, set. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032009000300011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 abr 2010.

FONSECA, M. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, v.24, n.1, jan./jun. 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-25551998000100004&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 26 abr. 2010.

GIDDENS, A. **As conseqüências da modernidade**. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Ed. da UNESP, 1991.

GIDDENS, A. **Modernidade e identidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

HESPAÑHOL, A. N. Manejo sustentável de recursos naturais: o programa de microbacias hidrográficas na região de Presidente Prudente – São Paulo – Brasil. In: *COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA*, 10., 2008, Barcelona. **Actas... Barcelona**: Universidad de Barcelona, 2008. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/-xcol/223.htm>>. Acesso em 28 jul. 2010.

LOWE, P. et al. **Participation in rural development**. Luxemburg: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 1999.

MARSDEN, T; MURDOCH, J. The shifting nature of rural governance and community participation. **Journal of Rural Studies**, New York, v.14, n.1, p.1-4, 1998.

MARTINS, R. C. A nomeação econômica do desenvolvimento rural sustentável: notas para uma agenda de investigação sociológica. **Revista Espaço de Diálogo e Desconexão**, Araraquara, v.1, n.1, jul./dez. 2008. Disponível em: <http://seer.fclar.unesp.br/redd/article/view/1071>>. Acesso em: 28 abr. 2010.

NAVARRO, Z. **Manejo de recursos naturais ou desenvolvimento rural?: o aprendizado dos “projetos microbacias” em Santa Catarina e São Paulo**. São Paulo, 2008. Relatório de pesquisa.

RONDINELLI, D. **Development projects as policy experiments: an adaptive approach to development administration**. London: Rontledge, 1993.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Coordenadoria de Assistência Técnica Integral. **Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas**. Disponível em: <http://www.cati.sp.gov.br/Cati/_principal/index.php>. Acesso em 24 abr. 2010.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Coordenadoria de Assistência Técnica Integral. **Retratos de uma transformação ambiental, econômica e social – Ações desenvolvidas pelo Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas, 2000-2008**. Campinas, 2009.

SÃO PAULO (Estado). Lei Estadual Nº 8.331, de 1º de julho de 1993. **Lex:** legislação estadual, São Paulo, v.2, p.715, jul./dez. 1993a.

SÃO PAULO (Estado). Lei Estadual Nº 8.421, de 23 de novembro de 1993. **Lex:** legislação estadual, São Paulo, v.1, p.1105, jan./jun. 1993b.

SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 6, n. 11, p. 88-125, jan./jun. 2004.

STOR, W.; TAYLOR, D. Development from above or below? Chichester, Wiley, 1981.

WEBER, M. **Economia e sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 3. ed. Brasília: Ed. da UnB, 1994.

WORLD BANK. **Implementation completion and results report (IBRD-42380)**. Washington, 2009. Disponível em: <<http://go.worldbank.org/7FHWDNIHC0>>. Acesso em 02 maio 2010.

