

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

**MARIANA BOMBO PEROZZI GAMEIRO**

**DESENVOLVIMENTO, PERÍCIA E PODER NO RURAL PAULISTA:  
O CASO DO PROGRAMA ESTADUAL DE MICROBACIAS  
HIDROGRÁFICAS**

**SÃO CARLOS  
2013**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

**MARIANA BOMBO PEROZZI GAMEIRO**

**DESENVOLVIMENTO, PERÍCIA E PODER NO RURAL PAULISTA:  
O CASO DO PROGRAMA ESTADUAL DE MICROBACIAS  
HIDROGRÁFICAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, para obtenção do título de mestre em Sociologia. Financiamento: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo.

*Orientação: Prof. Dr. Rodrigo Constante Martins.*

**SÃO CARLOS  
2013**

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da  
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

G192dp

Gameiro, Mariana Bombo Perozzi.

Desenvolvimento, perícia e poder no rural paulista : o caso do programa estadual de microbacias hidrográficas / Mariana Bombo Perozzi Gameiro. -- São Carlos : UFSCar, 2013.

170 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2013.

1. Sociologia. 2. Desenvolvimento rural. 3. Políticas públicas. 4. Perícia. 5. Mediação. 6. Assimetria de poder. I. Título.

CDD: 301 (20<sup>a</sup>)



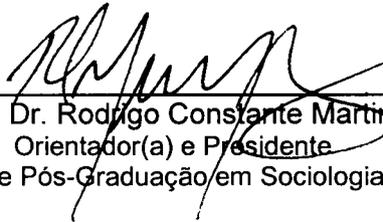
Universidade Federal de São Carlos  
Centro de Educação e Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Sociologia  
Rodovia Washington Luís, Km 235 – Cx. Postal 676  
13565-905 São Carlos-SP - Fone/Fax: (16) 3351.8673  
[www.ppgs.ufscar.br](http://www.ppgs.ufscar.br) - Endereço eletrônico: [ppgs@ufscar.br](mailto:ppgs@ufscar.br)

### **Mariana Bombo Perozzi Gameiro**

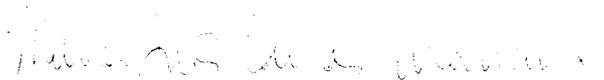
Dissertação de Mestrado em Sociologia apresentada à Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestra em Sociologia.

Aprovada em 12 de março de 2013.

BANCA EXAMINADORA:



Prof. Dr. Rodrigo Constante Martins  
Orientador(a) e Presidente  
Programa de Pós-Graduação em Sociologia/UFSCar



Profª Dra. Maria Inês Rauter Mancuso  
Universidade Federal de São Carlos



Prof. Dr. Marcelo Kunrath Silva  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Para uso da CPG

Homologado na \_\_\_\_ª Reunião da CPG-  
Sociologia, realizada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Profª Dra. Jacqueline Sinhoretto  
Vice-Coordenadora do PPGS

## Agradecimentos

Mesmo antes das primeiras linhas desta dissertação terem sido escritas, eu já compunha mentalmente estes agradecimentos. Sempre tive claro que, na trajetória até aqui, muitas pessoas foram importantes.

Começo, assim, agradecendo ao meu orientador, professor Rodrigo Constante Martins. Não por mera formalidade, mas porque sua contribuição foi, de fato, essencial para este trabalho e para a minha vivência acadêmica nestes anos de mestrado. Agradeço a confiança depositada em mim, o exemplo do exercício ético da docência, o estímulo ao pensamento e, sobretudo, a amizade.

Agradeço também ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFSCar, seus professores e funcionários, em especial às secretárias Ana Bertolo e a Silmara Dionízio, por tornarem os procedimentos burocráticos da vida acadêmica mais fáceis para nós, alunos.

Agradeço ao professor Francisco Alves, pelos comentários importantes durante minha banca de qualificação, e ao professor Marcelo Kunrath Silva, que compôs minha banca de defesa e abriu perspectivas diferentes para a leitura deste material. À professora Maria Inês Rauter Mancuso, de ambas as bancas, meus sinceros agradecimentos pelos comentários críticos e pelo apoio durante as breves conversas no PPGS. À professora Delma Pessanha Neves, agradeço a leitura atenta do trabalho apresentado em 2012 na Anpocs e as observações que contribuíram para o desenho final desta pesquisa.

Em relação ao desenvolvimento deste estudo, agradeço ainda à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), pelo auxílio financeiro.

Agradeço à Secretaria de Agricultura do Estado de São Paulo, à Coordenadoria de Assistência Técnica Integral, aos Escritórios de Desenvolvimento Regional e às Casas de Agricultura municipais que visitei, assim como ao Escritório do Banco Mundial no Brasil e à Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo. Agradeço especialmente aos extensionistas que me acompanharam em campo e aos agricultores e agricultoras entrevistados, os quais me receberam em suas casas ou em seus ambientes de trabalho, com cordialidade e sempre abertos às minhas indagações.

Não me esqueço, é claro, dos colegas da UFSCar, especialmente o Angelo, o Luisão, a Juliana, o Luciano, o Thiago e o Junior (é você, João Samuel!), o Ilunilson, a Patrícia e o Diego, pelas conversas na universidade e fora dela, pela acolhida em São Carlos, pela companhia nos eventos (acadêmicos ou não). A querida Audria, a Benedita e o Airton, pela força no período que antecedeu à seleção do mestrado, pelos estudos compartilhados.

Ao pessoal do Grupo de Estudos Ruralidades, Ambiente e Sociedade (Ruras): Rodrigo Espinosa, Gabriel Madureira, Tainá, Clarissa, Alex, Ana Carina, Márcio e Raíza, agradeço pelo intercâmbio de ideias, pelas discussões intensas e tantas vezes bem-humoradas.

Agradeço também a pessoas que, pelo exemplo profissional, pessoal, ou apenas pelo carinho e amizade, tornaram mais válidas minhas experiências nos últimos anos: à Renata, amiga do coração, que estando em Londres, São Paulo ou Brasília permanece sempre perto; à Dona Sônia, sem a qual minha rotina seria muito mais difícil; ao professor Massimo di Felice, pela leitura sempre inovadora do mundo; ao Dr. Jayme Vazquez (*in memoriam*); ao sensei Artur, do karatê, e aos parceiros de treino (Guilherme, Kevin, Rodrigo, Felipe); à Andrea e à Keyla.

Incluo nestes agradecimentos o Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (Cepea), da Escola Superior em Agricultura Luiz de Queiroz (Esalq/USP), onde trabalhei e tive os primeiros contatos com a agricultura brasileira. Da mesma forma, agradeço a Natural Comunicação, empresa da qual fui sócia e onde formei minha base profissional, dividi sucessos e muitas dificuldades. Pelo contato rotineiro com os produtores rurais e com os centros de pesquisa em agricultura; pela convivência agradável com as meninas em Pirassununga (Mayra, Juliana e Mariana).

Agradeço à minha família piracicabana: meus pais Beth e Beto, a Thais, o Du, o Cauê e o Vitor; e à minha família gaúcha: Mara e João Luis, Gustavo e Anni, Benjamim, Paula e Tiago, Maria e Rosália, ao Alexandre. A todos, pelo amor de sempre, pela ajuda nos momentos necessários e pelo incentivo aos meus empreendimentos acadêmicos...

Termino, enfim, com aqueles que, dispensando o “agradeço”, sabem que lhes sou sempre grata. Meu marido Augusto, por quem faço, todos os dias, a mesma escolha; por todo o suporte, por tudo que me ensina, pelo que dividimos. Aos meus filhos Manoela e Bruno, que enchem meus dias de um colorido diferente; pelas idas ao parque carregada de livros, pelos questionamentos, pela compreensão, por me deixarem crescer junto com vocês. Muito obrigada!

## Resumo

Esta dissertação analisa as relações que os agentes estabelecem com a perícia técnico-científica em uma política pública de desenvolvimento rural, a partir da reconstrução da experiência de participantes de sua formulação e operacionalização - processos quase sempre mediados por instituições financiadoras e órgãos de extensão rural. Analisar os fenômenos sociais pela perspectiva das mediações e, em específico, da perícia, pressupõe a centralidade da dimensão do poder, o apontamento de suas assimetrias e de constantes disputas pela construção de visões de mundo acerca do rural. O estudo adota como objeto o Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas de São Paulo (PEMH), uma das primeiras políticas públicas com viés territorial, descentralizado e participativo voltadas ao desenvolvimento sustentável do rural paulista. Tal programa foi parcialmente financiado pelo Banco Mundial e executado, entre 2000 e 2008, pela Secretaria de Agricultura do Estado de São Paulo, por meio de seu órgão de extensão, a Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI). O problema desta pesquisa foi pensado a partir do conceito de sistemas peritos, de Anthony Giddens, do qual também foram extraídas as noções de reflexividade, agência, tempo e espaço. Os conceitos de espaço de fluxos e de espaço de lugares, de Manuel Castells, também auxiliaram na interpretação, assim como as formulações de Michel Foucault sobre discurso. A pesquisa de campo demandou o aporte das contribuições de Luc Boltanski e Erving Goffman no tocante a processos de interação e confiança. Técnicas qualitativas de pesquisa social, como a realização de entrevistas e a análise de documentos, foram empregadas.

Palavras-chave: desenvolvimento rural, políticas públicas, perícia, mediações, assimetrias de poder

## **Abstract**

This research analyzes the relations established by agents with the expert knowledge in the context of a public policy for rural development, by reconstructing the experiences of those who took part of its processes of formulation and implementation. These processes are often mediated by funding institutions and rural extension agencies. Analyzing social phenomena from the perspective of mediations, and more specifically, from the perspective of expertise, assumes the centrality of power dimensions, the identification of its asymmetries and constant disputes over the construction of views about ruralities. The object of this study is the Land Management III Project (Programa Estadual de Microbacias de São Paulo - PEMH), one of the first public policies with a territorial, decentralized and participative approach for the sustainable rural development of the State of Sao Paulo. This program was partially financed by the World Bank and executed between 2000 and 2008 by the State Secretary of Agriculture, through its rural extension body, the Coordination of Integral Technical Assistance (CATI). The problematization of this research was designed from Anthony Giddens' concept of systems experts, from whom we also extracted the notions of reflexivity, agency, time and space. Manuel Castells' concepts of space of flows and space of places also assisted in the interpretation, as well as Michel Foucault's formulations on discourse. The field researches required the contributions of Luc Boltanski and Erving Goffman on trust and interaction processes. Techniques of social qualitative research, such as interviews and document analysis, were employed.

**Key words:** rural development, public policies, expert systems, mediations, power asymmetries

## Lista de quadros

Quadro 1 - Componente/Subcomponente do PEMH (em USD equivalentes).....	16
Quadro 2 - Caracterização dos municípios pesquisados.....	20
Quadro 3 - Práticas de manejo e conservação do solo e da água, executadas pelos produtores com incentivo do PEMH nos municípios da Bacia do Tietê/Jacaré.....	120

## Lista de figuras

Figura 1 - Mapa das microbacias trabalhadas pelo PEMH.....	17
Figura 2 - Uso agrícola do solo na EDR de Botucatu, em 2007/2008.....	21
Figura 3 - Uso agrícola do solo na EDR de Araraquara, em 2007/2008.....	22
Figura 4 - Uso agrícola do solo na EDR de Jaboticabal, em 2007/2008.....	22
Figura 5 - Residência e grau de escolaridade, por EDR, em 2007/2008.....	23
Figura 6 - Uso da assistência técnica na EDR de Jaboticabal, nos anos de 1995/1996 e 2007/2008.....	24
Figura 7 - Uso da assistência técnica na EDR de Araraquara, nos anos de 1995/1996 e 2007/2008.....	24
Figura 8 - Uso da assistência técnica na EDR de Botucatu, nos anos de 1995/1996 e 2007/2008.....	25
Figura 9 - Mapa dos níveis de susceptibilidade à erosão por área de abrangência dos EDRs do Estado de São Paulo.....	103
Figura 10 - Mapa dos níveis de indigência por área de abrangência dos EDRs do Estado de São Paulo.....	103
Figura 11 - Mapa das áreas prioritárias do PEMH.....	104

## Sumário

1	INTRODUÇÃO .....	11
1.1	Problematização da pesquisa .....	13
1.2	Objetivos .....	14
1.3	Breve caracterização do objeto de estudo .....	15
1.4	Procedimentos metodológicos .....	17
1.5	Organização textual .....	25
2	RURALIDADES: TRANSFORMAÇÕES EMPÍRICAS E CONCEITUAIS .....	27
2.1	Diluições e permanências do “rural” .....	35
3	DESENVOLVIMENTO RURAL: CONSTRUÇÕES SOCIAIS E MODELOS NORMATIVOS .....	43
3.1	Contornos do debate contemporâneo .....	50
4	AGÊNCIAS MULTILATERAIS DE FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO: O BANCO MUNDIAL .....	61
4.1	O Banco Mundial: origem e atuação .....	64
4.2	Propostas do Banco Mundial para o desenvolvimento rural .....	73
4.2.1	Rural Development: From Vision to Action (1997) .....	74
4.2.2	Reaching the Rural Poor (2003) .....	81
4.2.3	World Development Report 2008: Agriculture for Development (2007) .....	83
5	FLUXOS E PERÍCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROBACIAS .....	87
5.1	Antecedentes .....	87
5.2	A formulação do Programa de Microbacias de São Paulo .....	93
6	MEDIAÇÃO E CONFIANÇA NO PROGRAMA PAULISTA DE MICROBACIAS .....	108
6.1	As especificidades da extensão rural paulista .....	109
6.2	A prática extensionista .....	110
6.3	A operacionalização do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas .....	112
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	149
	Referências .....	155
	ANEXO A. Relação dos entrevistados durante a pesquisa. ....	163
	ANEXO B. Roteiro das entrevistas .....	167

## 1 INTRODUÇÃO

As relações entre agricultores e políticas públicas de desenvolvimento são quase sempre mediadas por órgãos de extensão rural e instituições financeiras. As análises que versam sobre o assunto costumam ser feitas sob dois prismas. Um deles é o prisma da extensão rural, que frequentemente tende a interpor agricultores e demais agentes em polos opostos de interesse, simplificando o conflito e reduzindo-o a aspectos como o da dominação do capital e/ou o da oposição entre conhecimento tradicional e conhecimento científico. Nesses estudos, o extensionista é frequentemente interpretado como um veículo da ideologia capitalista-burguesa. O segundo prisma é o da análise institucional das políticas públicas, que por sua vez apaga a figura do extensionista e se concentra na avaliação de resultados (frequentemente quantitativos), assim como na enumeração dos entraves político-institucionais que atrapalham ou favorecem a obtenção de êxito destes programas.

A proposta desta dissertação difere dessas abordagens, posto que pretende analisar as relações que os agentes (bancos multilaterais de desenvolvimento, formuladores de políticas públicas, órgãos de extensão rural e agricultores) estabelecem com os saberes peritos, ou seja, aqueles legitimados pela rubrica técnico-científica. Para isso, concentra-se na formulação e na operacionalização de uma política pública de desenvolvimento rural paulista, buscando captar as assimetrias de poder que permeiam as relações sociais mantidas entre seus partícipes.

Antes de proceder, cabe algumas notas sobre as categorias analíticas que emprego neste trabalho e minha posição perante elas. Os conceitos propriamente teóricos serão apresentados ao longo da dissertação.

Para fins analíticos, considero o **conhecimento perito** como aquele legitimado por instituições de ensino e pesquisa, tanto no momento de sua produção quanto de sua transmissão, dando base à atuação profissional dos “peritos” ou especialistas. Rejeito, todavia, a rígida separação entre conhecimento científico e tradicional - em suas formas “puras” -, por entender que, em algum momento, há uma indissociável interpenetração entre os saberes formalmente construídos e aqueles mobilizados nas práticas mais tradicionais. Se, por um lado, os avanços científicos têm como ponto de partida a observação da realidade cotidiana, por outro os agentes continuamente apreendem, reformulam e retransmitem informações que lhes chegam de diversas fontes, num processo de reapropriação orientado pela bagagem cultural de cada indivíduo<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> A análise que Luc Boltanski (2004) faz a respeito da medicina popular e da medicina científica é ilustrativa disso. Para o autor, a medicina popular resulta, ao menos parcialmente, da difusão da medicina científica de

Percebe-se, assim, que os atos cognoscentes, posteriormente formalizados em “saberes”, pressupõem **mediações**, ao mesmo tempo constitutivas da construção e da reconstrução da vida social. O termo mediação, de acordo com Neves (2008), remete à integração do homem a universos de significações específicas, fundados sobre a previsão de agir do outro, a partir de modelos de comportamento, valores, normas, representações e meios/modos de comunicação. Uma vez que o comportamento dos indivíduos é resultado de uma pré-compreensão simbólica do mundo social, as condições de mediação são contextuais, porque pressupõem ações humanas na construção de significados e respectivas práticas.

Os mediadores estudados aqui pretendem-se agentes de **desenvolvimento**, ou seja, de processos de cunho intervencionista que desenham comportamentos sociais correspondentes a uma almejada sociedade. A mediação, portanto, não pode ser reivindicada como uma tarefa meramente técnica e neutra, que coloca em comunicação grupos polarizados. Analisar os fenômenos sociais pela perspectiva das mediações e, em específico, da perícia, pressupõe a centralidade da dimensão do poder e a demonstração de processos dinâmicos nos quais coexistem diferenciadas ordens sociais. **Poder**, neste trabalho, é entendido como a capacidade de obter resultados; não tem caráter intrinsecamente opressivo e pressupõe estruturas de dominação invisíveis, seguindo a definição de Giddens (1989).

Buscando captar a complexidade da situação sob análise, procurou-se fugir de uma leitura estereotipada que, a priori, resume os atores coletivos (o Banco Mundial, o Estado, os extensionistas, os agricultores) a papéis prevalorados negativa ou positivamente. A intenção é, com isso, ganhar densidade sociológica na caracterização das assimetrias de poder estabelecidas nas relações mantidas com a perícia. Deste modo, esta pesquisa retira os pequenos produtores<sup>2</sup> do lugar de receptores passivos das políticas públicas, denotando-lhes a capacidade de **agência**, a faculdade de processar a realidade social do entorno e fazer escolhas – sem negar, contudo, que geralmente ocupem posição política, econômica e hierárquica menos privilegiada nestas redes.

---

épocas anteriores, a qual se vulgarizou (disseminou) e impregnou o conhecimento popular depois de assimilada e reinterpretada por curandeiros, párocos e outros intermediários. Através da “imitação filtrada” e da reapropriação de um discurso científico, procede-se à sua transformação em um discurso mais coerente e compreensível para as classes populares, que os adotam segundo suas próprias formas de significação das coisas (BOLTANSKI, 2004).

<sup>2</sup> O termo **pequeno produtor** é adotado neste trabalho sem a conotação pejorativa que a literatura das últimas décadas teme, e alterna-se com o termo agricultor familiar. Ao tratar dos resultados obtidos em campo, optou-se pelo uso do primeiro em passagens que se referem a proprietários de pequenos sítios que, portando hábitos “urbanos”, não se identificam por autodeclaração com a imagem do agricultor familiar que mora e trabalha com a família na propriedade rural.

## 1.1 Problematização da pesquisa

O conhecimento técnico-científico vem pautando formas institucionalizadas de intervenção sobre o rural desde o século passado, alimentando e sendo alimentado por representações sociais que costumavam associá-lo ao atraso, à pobreza, à produção agropecuária. Assim, até os anos 1980, aproximadamente, as políticas de desenvolvimento voltadas para as áreas rurais geralmente apresentavam um viés modernizante, o qual resultou em evidentes contradições. Os limites do modelo modernizador somaram-se à observação das transformações socioeconômicas e culturais que vinham sendo experimentadas no meio rural, propiciando um movimento de discussão sobre quais seriam os modelos mais adequados para o desenvolvimento do “novo rural” que emergia.

Naquela década e na seguinte, abordagens gestadas em espaços construtores do conhecimento perito sugeriam a necessidade de deslocar o enfoque do produtor rural para as redes de atores, do setor agrícola para dinâmicas econômicas variadas, das ações verticais centralizadas para as mais horizontais. Métodos participativos, descentralizados e territorializados começaram, então, a ganhar espaço junto à comunidade científica e aos formuladores de políticas públicas, inclusive com o fomento de agências internacionais de desenvolvimento.

A inovação discursiva resultou, muitas vezes, na proposição de diretrizes com alguma abertura para as mudanças que esse novo quadro de referências exigia. Porém, os mecanismos para sustenta-las continuam frágeis, sobretudo porque se trata de um processo de médio e longo prazo, no qual agentes mediadores, portadores da insígnia da perícia, desempenham papel crucial.

O trabalho dos mediadores peritos (neste caso, em especial, os extensionistas rurais) não se limita a aplicar regulamentos e normas. Eles articulam fragmentos de significados produzidos em contextos diversos, escutam demandas, apoiam-nas ou as condenam. Contrastam e conflitam seus interesses com as instituições com as quais trabalham e também com os agricultores, os quais, por sua vez, sistematizam ações e signos dispersos, constroem expectativas e resistências. Em campo, os saberes peritos tanto podem ser mobilizados para a negociação e o aprendizado coletivo, quanto para o estabelecimento de relações desiguais de exercício de poder.

O presente estudo questiona, portanto, quais seriam as relações – confiança, descrédito, legitimidade, resistência, subordinação - que formuladores, financiadores, executores e beneficiários de uma política pública de desenvolvimento rural estabelecem com

a perícia, levantando elementos que pontuam seus alcances e limites, e destacando as tentativas de mobilização dos saberes especializados como recurso de poder.

## 1.2 Objetivos

Esta pesquisa tem como objetivo geral analisar as relações que os agentes estabelecem com a perícia durante a formulação e a operacionalização de uma política pública de desenvolvimento rural, a partir da reconstrução da experiência dos participantes desses processos.

Para isso, parte-se do estudo do Programa de Microbacias Hidrográficas do Estado de São Paulo (“Microbacias I” ou PEMH), política que foi parcialmente financiada pelo Banco Mundial<sup>3</sup> e executada pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, por meio da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), entre 2000 e 2008.

Especificamente, esta dissertação pretende:

- a) Apontar, por meio de levantamento bibliográfico, a evolução das noções conceituais e normativas (portanto, peritas) de rural/ruralidades, visando entender a formação das representações sociais acerca desses espaços e seus atores;
- b) Indicar, por meio de levantamento bibliográfico, a transformação do conceito de desenvolvimento rural e sua influência sobre a concepção de políticas públicas implementadas no Brasil;
- c) Interpretar a relevância do conhecimento perito para a atuação do Banco Mundial no tocante a projetos de desenvolvimento rural, delineando seu histórico e analisando documentos publicados pela instituição com propostas de ação nessa área;
- d) Analisar os processos de formulação e execução do Programa de Microbacias Hidrográficas do Estado de São Paulo, por meio da análise de documentos e da realização de entrevistas, com ênfase nas assimetrias de poder.
- e) Identificar alcances e limites da perícia nas relações sociais estabelecidas pelos partícipes do programa ora estudado.

---

<sup>3</sup> O Banco Mundial é composto por duas instituições: o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID). O PEMH foi financiado pelo BIRD. Este trabalho adota indistintamente os termos Banco Mundial, Banco ou BIRD para se referir a esta instituição financiadora.

### 1.3 Breve caracterização do objeto de estudo

O Programa de Microbacias do Estado de São Paulo (PEMH) foi promovido pela Secretaria de Agricultura do Estado de São Paulo e pelo Banco Mundial. Tal política foi operacionalizada entre 2000 e 2008 pela Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), órgão responsável pela extensão rural paulista.

O programa visava o “desenvolvimento rural sustentável” e é tido por Navarro (2008) como a primeira experiência de desenvolvimento rural que, de fato, houve no país, trazendo em sua concepção muitos dos aspectos preconizados pela literatura internacional e nacional da área. Segundo o discurso oficial, o programa visava promover o desenvolvimento rural paulista através da ampliação das oportunidades de ocupação, da melhoria dos níveis de renda, de uma maior produtividade, redução dos custos e uma reorientação técnico-agronômica. “Tudo para propiciar o aumento do bem-estar das populações rurais, através da implantação de sistemas de produção agropecuária que viessem a garantir a sustentabilidade socioeconômica e ambiental, com plena participação e envolvimento dos beneficiários e da sociedade civil organizada” (SÃO PAULO, 2010).

As áreas de abrangência do PEMH foram classificadas em três graus de prioridade, segundo a susceptibilidade à erosão do solo e a concentração da pobreza rural. Os agricultores familiares eram o principal público-alvo. O programa previa desembolsos de US\$ 55 milhões por parte do Banco Mundial e US\$ 69,70 milhões por parte da Secretaria de Agricultura de São Paulo, e parte dos recursos seria destinada aos agricultores beneficiários sob a forma de subvenção a fundo perdido. O quadro 1 apresenta os componentes do programa e o montante destinado a cada item. Note que em 2004 ocorreu a chamada Avaliação de Meio Termo (DEL GIUDICE, 2004), a qual constatou que a execução do programa ocorria em ritmo mais lento que o esperado e levou a um corte de US\$ 10 milhões no orçamento do projeto, bem como à redução de suas metas quantitativas.

Quadro 1 - Componente/Subcomponente do PEMH (em USD equivalentes)

<b>Categorias/Componentes e Subcomponentes</b>	<b>Estimado no Acordo de Empréstimo</b>	<b>Situação com cancelamento de US\$ 10 mi (2004)</b>	<b>Execução Situação 2007 - Final</b>
<b>Desenvolvimento Tecnológico e Institucional</b>	<b>6.544.594</b>	<b>6.544.594</b>	<b>5.240.256</b>
Assistência Técnica e Extensão Rural	3.074.791	3.074.791	4.044.708
Mapeamento	1.683.224	1.683.224	989.206
Organização Rural	1.786.579	1.786.579	206.342
<b>Pesquisa Adaptativa</b>	<b>760.217</b>	<b>760.217</b>	<b>0</b>
<b>Incentivos a Conservação dos Recursos Naturais</b>	<b>22.515.740</b>	<b>22.515.740</b>	<b>13.217.258</b>
Educação Ambiental	383.037	383.037	19.254
Incentivos ao Manejo e Conservação do Solo e Controle da Poluição*	13.477.199	13.477.199	10.707.803
Incentivos a Recuperação de Áreas Degradadas**	3.660.962	3.660.962	2.012.044
Reflorestamento Conservacionista***	4.604.457	4.604.457	449.543
Fiscalização da Lei do Uso do Solo e dos Incentivos	390.086	390.086	28.614
<b>Adequação de Estradas Rurais</b>	<b>18.137.531</b>	<b>8.137.531</b>	<b>23.826.481</b>
<b>Treinamento e Difusão</b>	<b>2.080.440</b>	<b>2.080.440</b>	<b>772.394</b>
<b>Administração, Monitoramento e Avaliação</b>	<b>4.961.478</b>	<b>4.961.478</b>	<b>1.926.489</b>
<b>Variação Cambial</b>			<b>17.123</b>
<b>Total</b>	<b>55.000.000</b>	<b>45.000.000</b>	<b>45.000.000</b>

\*Abastecedouros, máquinas e equipamentos, adubação verde, cercas, terraceamento, faixa de retenção, calcário agrícola, sistema de divisão de pastagem, construção de fossas sépticas; \*\* Voçorocas controladas, equipamentos adquiridos, associações atendidas; \*\*\* Mata ciliar plantada, mudas produzidas.

Fonte: São Paulo (2009).

Na figura a seguir, as áreas destacadas representam as microbacias hidrográficas trabalhadas pelo programa.

Figura 1 - Mapa das microbacias trabalhadas pelo PEMH



Fonte: São Paulo (2009).

Dados oficiais informam que, dos 645 municípios paulistas, 518 municípios (ou 80% do total) estabeleceram parceria com o Governo do Estado para implantação do PEMH, 966 planos de microbacias foram aprovados, representando 3,3 milhões de hectares trabalhados e o envolvimento de 70.000 famílias de agricultores nas ações do Programa (SÃO PAULO, 2009).

#### 1.4 Procedimentos metodológicos

Para atingir os objetivos propostos, foram utilizadas técnicas qualitativas de pesquisa social. O levantamento bibliográfico identificou referências que contextualizam e problematizam tópicos como ruralidades, paradigmas de desenvolvimento, políticas públicas, extensão rural e agências multilaterais. Procedeu-se um esforço no sentido de analisar a literatura compilada sob os marcos teórico-analíticos eleitos para este estudo.

Neste sentido, vale destacar que o problema desta pesquisa foi pensado a partir do conceito de sistemas peritos, de Anthony Giddens, do qual também se extraíram as noções de reflexividade, confiança, tempo e espaço. Os conceitos de espaço de fluxos e de espaço de

lugares, de Manuel Castells, também tiveram grande relevância para a formulação do problema. No decorrer da pesquisa empírica (análise documental e entrevistas), entretanto, tais ferramentas teóricas apresentaram limitações, o que nos levou a recorrer às formulações de Michel Foucault sobre discurso, bem como às contribuições de Luc Boltanski e Erving Goffman no tocante a processos de interação e confiança.

Na abordagem empírica, fez-se uso de extenso levantamento documental, o qual vale-se de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico, tais como documentos oficiais e relatórios. Entre os documentos levantados e analisados, pode-se listar:

- a) Relatório “Rural Development: From Vision to Action – A Sector Strategy Paper”, publicado pelo Banco Mundial em 1997 (236 p.);
- b) Relatório “Reaching the Rural Poor: A Renewed Strategy for Rural Development”, publicado pelo Banco Mundial em 2003 (208 p.);
- c) Relatório “World Development Report 2008: Agriculture for Development”, publicado pelo Banco Mundial em 2007 (386 p.);
- d) Relatório “Implementing Agriculture for Development - World Bank Group Agriculture Action Plan: FY2010-2012”, publicado pelo Banco Mundial em 2007 (72 p.);
- e) Relatório de avaliação do PEMH “Implementation completion and results report (IBRD-42380)”, publicado pelo Banco Mundial em 2009 (83 p.);
- f) Relatório de avaliação do PEMH “Informe final de implementação do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas - PEMH (ICR) (BIRD-42380)”, publicado pela Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), em 2009 (119 p.);
- g) Relatório final de “Avaliação de Meio Termo – PEMH”, elaborado por Del Guidice Assessoria Técnica, em 2004 (97 p.);
- h) Relatório de Pesquisa “Manejo de recursos naturais ou desenvolvimento rural? O aprendizado dos ‘projetos microbacias’ em Santa Catarina e São Paulo”, elaborado por Zander Navarro, 2008 (47 p.);
- i) Manual de “Incentivos ao manejo e conservação dos recursos naturais – Seção operativa/volume III”, versão 2, publicado pela Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), em 2005 (145 p.);
- j) Documentos obtidos durante pesquisas de campo junto aos EDRs, referentes a procedimentos operacionais do programa, tais como Planos de Microbacias, Projetos de Empreendimento Comunitário (PEC), Projetos Individuais da Propriedade (PIP),

Termos de Compromisso entre produtores e a Secretaria de Agricultura, Termos de Autorização de Reembolsos, etc<sup>4</sup>.

Entrevistas semiestruturadas, que permitem ao pesquisador preparar previamente um roteiro dos assuntos a serem abordados com o entrevistado e, também, introduzir questões que se façam pertinentes no momento da entrevista, foram realizadas em diferentes momentos entre outubro de 2010 e abril de 2012. Tem-se o registro de aproximadamente 19 horas de entrevistas, todas transcritas.

O público entrevistado<sup>5</sup> incluiu:

- a) agricultores beneficiários do PEMH (inclusive em assentamos rurais);
- b) agricultores não beneficiados pelo programa (inclusive em assentamos rurais);
- c) técnicos<sup>6</sup> executores do PEMH;
- d) diretores dos escritórios regionais (EDRs) da CATI;
- e) o gerente de planejamento do PEMH;
- f) o coordenador da área de desenvolvimento sustentável do Banco Mundial no Brasil (ocupante deste cargo no momento da entrevista e em parte do período de vigência do PEMH).

Como recorte geográfico, elegeu-se a área abrangida pela bacia hidrográfica Tietê/Jacaré<sup>7</sup>, que é composta por 25 municípios. Segundo divulgado pela CATI, esta bacia apresentava o número de 2.473 produtores rurais em 2008. Até o dia 30 de junho daquele ano, 1.443 Projetos Individuais de Propriedade (PIPs) haviam sido aprovados para receber os benefícios do programa (SÃO PAULO, 2010).

As ações do PEMH no Tietê/Jacaré são gerenciadas pelos chamados Escritórios de Desenvolvimento Rural (EDRs), que ficam nas cidades de Araraquara, Bauru, Botucatu, Jaboticabal e Jaú. Para compor a amostra, foram selecionados três EDRs (Araraquara,

---

<sup>4</sup> Foram levantados, ainda que não usados de modo sistemático ou referenciados na redação desta pesquisa, os estudos de caso encomendados pelo PEMH e previstos no acordo entre a SAA e o Banco Mundial sobre: educação rural (de autoria de Escolástica Ramos de Freitas, 2008); estradas rurais (de autoria de Luiz Roberto Rabello e Claudio Antonio Baptistella, 2007); características regionais na implementação do programa (de autoria de Sonia Terezinha Juliatto Tinoco, 2008); evolução institucional da CATI (de Abelardo Gonçalves Pinto, Simone Cristina Missio, Juliana Baptista Ferriera, João Brunelli Junior, 2008); e participação da sociedade (de autoria de Ivamney Augusto Lima e Leandro Mariana Barbosa, 2008).

<sup>5</sup> Vide Anexo A com a descrição detalhada dos entrevistados.

<sup>6</sup> Ao longo desta dissertação, o termo “técnico”, quando fazendo referência aos extensionistas rurais, remete aos profissionais das Ciências Agrárias em geral, sejam eles engenheiros agrônomos, veterinários, zootecnistas, técnicos em agropecuária, técnicos agrícolas e outros.

<sup>7</sup> Justifica-se tal escolha em função da vinculação desta pesquisa ao projeto “A distinção social na governança das águas e do desenvolvimento rural”, coordenado pelo Prof. Rodrigo Constante Martins e financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) na linha de fomento a Jovens Pesquisadores. O referido projeto toma como base socioterritorial de análise a Unidade de Gerenciamento dos Recursos Hídricos do Tietê-Jacaré (UGRH-TJ), localizada na região central do Estado de São Paulo.

Botucatu e Jaboticabal), os quais foram visitados com a finalidade de se levantar documentos e obter entrevistas junto aos seus respectivos diretores técnicos (e em um caso, o diretor administrativo também).

Além dos escritórios regionais, visitamos as Casas de Agricultura dos municípios de Araraquara (do EDR de Araraquara), São Manuel (do EDR de Botucatu) e Ibitinga (do EDR de Jaboticabal), onde foram entrevistados os técnicos executores do programa.

Quadro 2 - Caracterização dos municípios pesquisados

	Araraquara (EDR Araraquara)	Ibitinga (EDR Jaboticabal)	São Manuel (EDR Botucatu)
Prioridade – PEMH*	Nível 2	Nível 2	Nível 1
População total	208.662 pessoas	53.158 pessoas	38.342 pessoas
População residente - domicílio urbano	97,2%	96,1%	97,6%
População residente - domicílio rural	2,8%	4,0%	2,4%
IDH - 2000	0,830 (elevado)	0,789 (médio)	0,809 (elevado)
Gravidade/susceptibilidade à erosão	Média	Média	Alta

\* Dentro do PEMH, os municípios paulistas eram classificados segundo três níveis de prioridade, os quais eram estabelecidos por critérios como o grau de erosão e pobreza. Aos municípios do nível 1 estava alocada a maior parte da verba destinada ao programa. A seção 5 deste trabalho traz mais informações a respeito.

Fonte: IBGE (2010), PNUD (2000) e São Paulo (2010).

O contato com os produtores rurais foi efetuado por meio das Casas de Agricultura, no caso de São Manuel e Ibitinga. Em Araraquara, o contato foi realizado por intermédio da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP), já que a maioria das atividades do PEMH neste município ocorreu dentro de assentamentos rurais<sup>8</sup>. Foi solicitado aos extensionistas que indicassem aleatoriamente, em cada município (e sem determinação prévia de qual microbacia), duas famílias de agricultores familiares que tivessem recebido os benefícios do PEMH e duas que não tivessem participado do projeto (independentemente do motivo).

Em Ibitinga, quatro produtores compareceram em horários pré-agendados à Casa de Agricultura, onde as entrevistas foram realizadas pela pesquisadora, sem a presença de técnicos ou funcionários da Casa de Agricultura. Em São Manuel, a pesquisadora foi a campo e visitou as propriedades rurais juntamente com o agrônomo extensionista. A abordagem era feita sem aviso prévio às propriedades e as entrevistas ocorriam apenas naquelas em que as famílias (normalmente, o agricultor chefe da família e sua esposa) estivessem disponíveis.

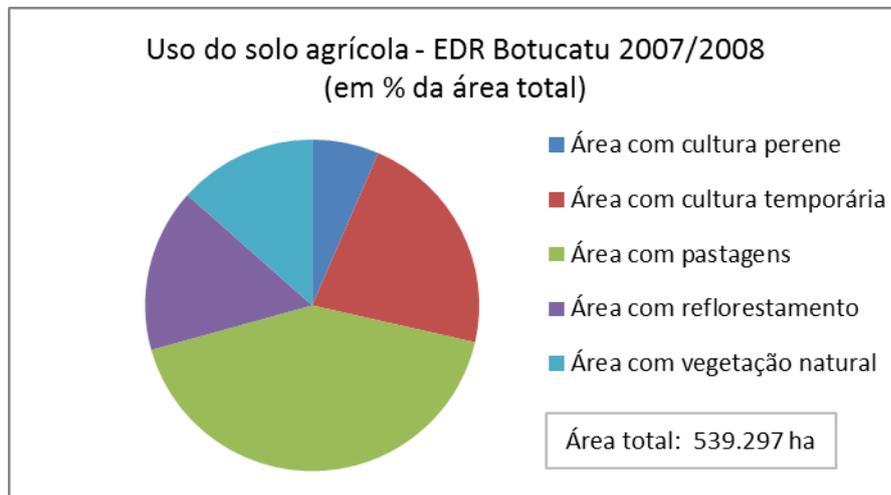
<sup>8</sup> A Catí não tem permissão legal para atuar em áreas de assentamentos rurais, sendo o Itesp o órgão oficialmente designado para prestar assistência técnica nesses locais. Assim, o PEMH foi desenvolvido em microbacias de alguns assentamentos rurais paulistas a partir de um convênio do Itesp, que é vinculado à Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo, com a Secretaria de Agricultura e Abastecimento.

Houve casos em que a entrevista foi realizada na Casa da Agricultura horas depois do primeiro contato (feito na propriedade), sem a presença do técnico ou outros. Em Araraquara, o técnico extensionista acompanhou a pesquisadora na visita a um assentamento rural, onde as entrevistas ocorreram em função da disponibilidade do agricultor ou da agricultora naquele momento. O técnico esteve presente nos momentos iniciais das entrevistas<sup>9</sup>.

Nas entrevistas, era comum a presença de mais de uma pessoa participando do diálogo: o agricultor e sua esposa; a agricultora e sua filha; a dona (herdeira) da propriedade, o marido e o sobrinho (herdeiro também). Nas entrevistas em que passávamos mais tempo nas propriedades, sobretudo no assentamento rural, era comum a chegada de vizinhos, que também se integravam à conversa. O número de opiniões e a diversidade de pontos de vista, deste modo, extrapolou a amostra inicialmente planejada, contribuindo positivamente para a pesquisa.

Apresentamos abaixo algumas informações obtidas junto à base de dados Lupa - Levantamento Censitário das Unidades de Produção Agropecuária do Estado de São Paulo (CATI/SAA) quanto aos EDRs pesquisados. Note que esses dados são gerais e não relativos especificamente aos municípios nem aos produtores que compuseram a amostra.

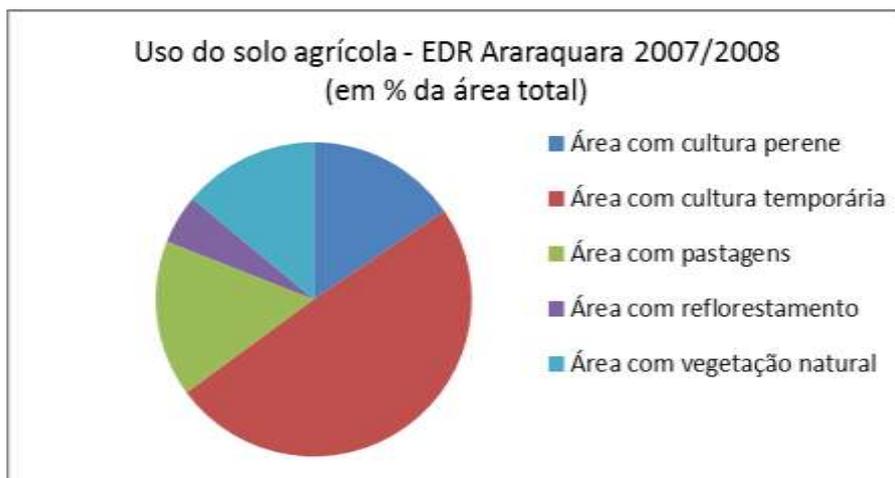
Figura 2 - Uso agrícola do solo na EDR de Botucatu, em 2007/2008



Fonte: São Paulo (2008).

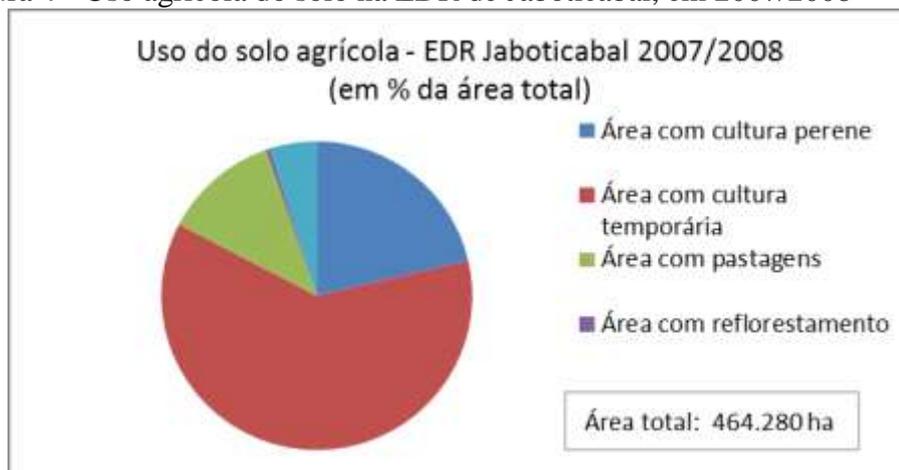
<sup>9</sup> Nas visitas a campo, a pesquisadora teve a oportunidade de acompanhar diversas situações em que os técnicos trabalhavam “de fato” junto aos agricultores. Houve casos em que o assunto surgia espontaneamente, partindo do produtor (“ah, aproveitando que você [técnico] está aqui, como faço para podar a goiabeira?”). De outro modo, houve casos em que o técnico se dirigiu a propriedade rural especificamente para prestar-lhe assistência, sem que o agente fosse entrevistado (“já que estamos passando por aqui, vou parar no Sr. Antonio para ver se ele já encaminhou a análise de solo”).

Figura 3 - Uso agrícola do solo na EDR de Araraquara, em 2007/2008



Fonte: São Paulo (2008).

Figura 4 - Uso agrícola do solo na EDR de Jaboticabal, em 2007/2008



Fonte: São Paulo (2008).

A cana-de-açúcar (incluída nas estatísticas do Lupa como cultura temporária) é o principal cultivo agrícola plantado nos municípios englobados pelos EDRs de Araraquara e Jaboticabal, seguido da laranja (cultura permanente) e da braquiária (pastagem<sup>10</sup>). O eucalipto (cultura permanente) também tem grande importância no EDR de Araraquara. Milho (cultura temporária), limão (cultura permanente) e gramas (pastagens) vêm na sequência, em ambas regiões. Já na área abrangida pelo EDR de Botucatu predomina o plantio de braquiária, seguido da cana-de-açúcar e do eucalipto. Gramas e laranja aparecem em menor proporção.

Dados sobre as áreas com reflorestamento ou vegetação natural são aqui mostrados em função do peso que o Programa de Microbacias conferia à questão ambiental, incluindo a

<sup>10</sup> O Lupa compreende como área de pastagem aquela efetivamente destinada à exploração animal.

preocupação com áreas degradadas, matas nativas e áreas de preservação permanente. A comparação entre dados do Lupa levantados em 1995/1996 (não apresentados nas figuras) e os de 2007/2008 indicam pequeno aumento das áreas com reflorestamento e vegetação natural no período, nos três EDRs, com exceção à área de reflorestamento em Jaboticabal, que passou de 0,6% da área total para 0,4%.

Os dados da figura abaixo indicam o grau de instrução dos produtores rurais e revelam que, em média, 22% dos proprietários moravam nos próprios imóveis rurais (UPAs ou unidades de produção agropecuária) em 2007/2008, ao considerarmos os três EDRs juntos. Ao analisar os municípios cujas microbacias estudamos, o percentual de produtores residentes na própria UPA passa a ser: 42,4% em Araraquara (EDR Araraquara), 17,8% em São Manuel (EDR Botucatu) e 13,8% em Ibitinga (EDR Jaboticabal).

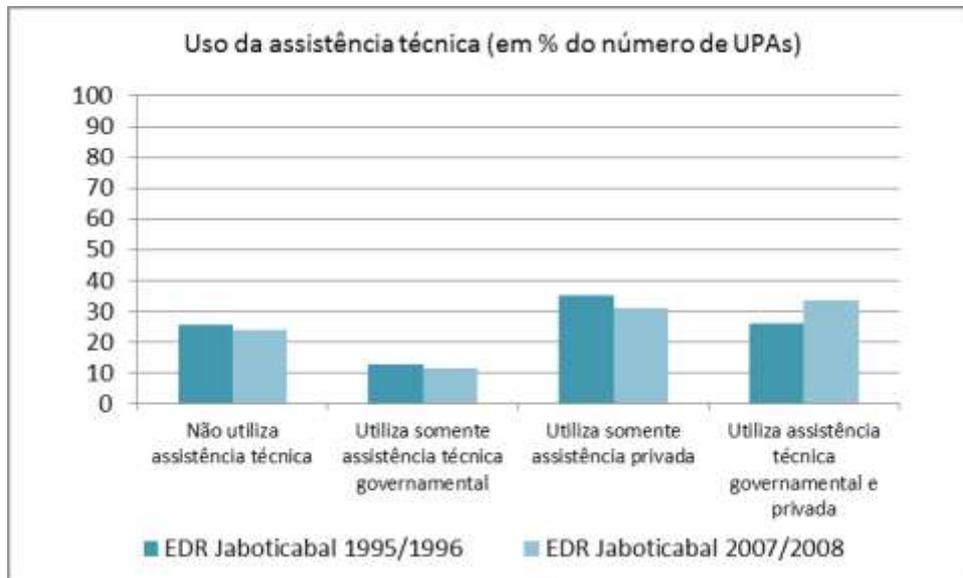
Figura 5 - Residência e grau de escolaridade, por EDR, em 2007/2008



Fonte: São Paulo (2008).

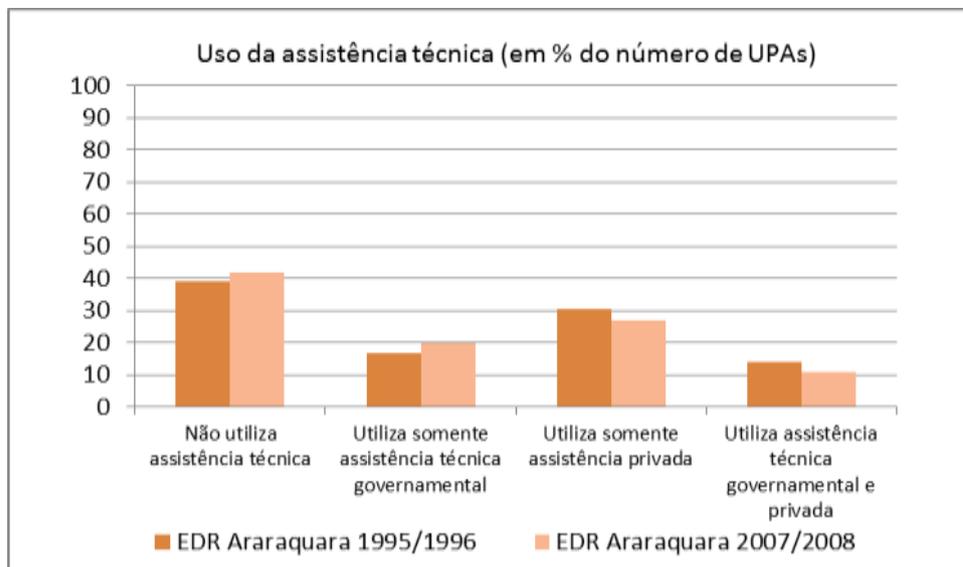
Abaixo, observam-se dados com caráter meramente ilustrativo acerca do uso da assistência técnica por parte dos produtores rurais. Pondera-se que todas as estatísticas incluem produtores rurais de escala pequena, média ou grande.

Figura 6 - Uso da assistência técnica na EDR de Jaboticabal, nos anos de 1995/1996 e 2007/2008



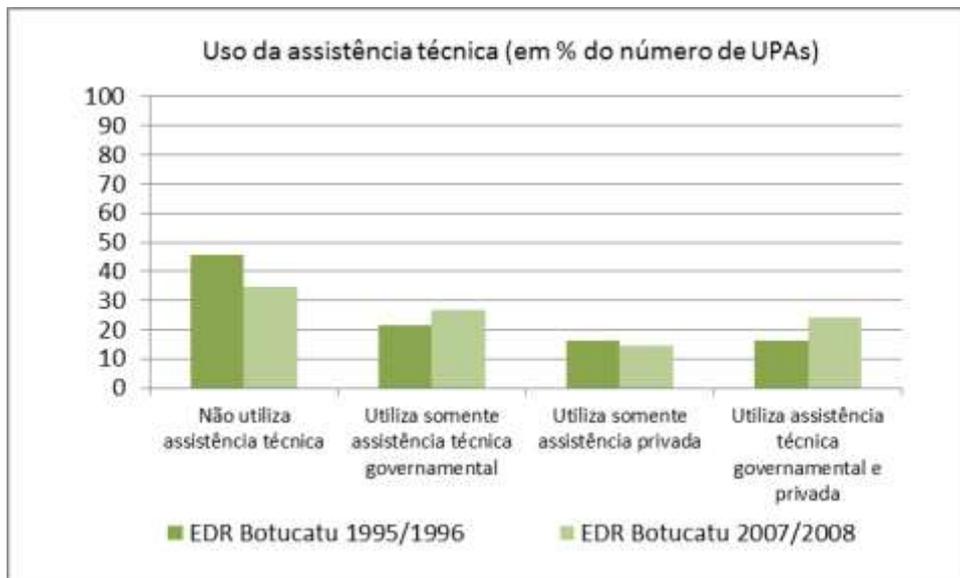
Fonte: São Paulo (2008).

Figura 7 - Uso da assistência técnica na EDR de Araraquara, nos anos de 1995/1996 e 2007/2008



Fonte: São Paulo (2008).

Figura 8 - Uso da assistência técnica na EDR de Botucatu, nos anos de 1995/1996 e 2007/2008



Fonte: São Paulo (2008).

### 1.5 Organização textual

O texto que segue está dividido em sete seções, incluindo esta introdução (seção 1). A seção 2 abordará as definições conceituais elaboradas por acadêmicos e cientistas, bem como as definições administrativo-operacionais utilizadas por governos e outras organizações para caracterizar o que é “rural”, visando demonstrar as mudanças dos sentidos e significados deste termo.

A seção 3 mostrará como as observações acerca das transformações sociais, econômicas, culturais e também ambientais experimentadas no meio rural nas últimas décadas propiciaram, sobretudo nos anos 1990, um movimento de discussão sobre quais seriam os mecanismos mais adequados para o desenvolvimento rural, influenciando as políticas públicas direcionadas ao campo.

Considerando que a criação e o fortalecimento de novos paradigmas de desenvolvimento requerem a orquestração de agentes em vários níveis e escalas, a seção 4 tratará das agências multilaterais de fomento ao desenvolvimento, com foco específico no Banco Mundial. São brevemente explicadas as origens e atuação da instituição, de modo a delinear como o interesse pela temática rural ganha relevância dentro do escopo do Banco. Em seguida, apresentam-se resultados da pesquisa documental, realizada com relatórios do

Banco Mundial publicados nas décadas de 1990 e 2000 com foco na agricultura e no desenvolvimento rural.

A seção 5 argumenta que os movimentos apresentados nas seções 2, 3 e 4 se somam e refletem numa política pública territorializada de desenvolvimento rural sustentável no estado de São Paulo - o Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas (PEMH). Tal seção apresenta brevemente os programas de microbacias dos estados do Paraná e Santa Catarina, os quais antecederam o PEMH. Posteriormente, com base nos dados obtidos em campo, parte-se para a análise das relações de poder envolvidas no processo de formulação do PEMH.

A seção 6 trata do processo de operacionalização do PEMH, ainda com base nos dados de campo. Forte ênfase é dada à prática extensionista, fundamental para a execução deste projeto. A seção 7 apresenta as considerações finais desta pesquisa e, na sequência, suas referências bibliográficas e anexos.

## 2 RURALIDADES: TRANSFORMAÇÕES EMPÍRICAS E CONCEITUAIS

O objetivo desta seção é apresentar, através de levantamento bibliográfico, as posições conceituais que estabeleceram significados para o “rural” e predominaram no âmbito da Sociologia Rural até período recente – variando da estrita correlação entre rural e agricultura até o entendimento das ruralidades como um fenômeno múltiplo. Pretende-se também apresentar algumas definições operacionais alinhadas com estes discursos, usadas para fins político-administrativos. Este levantamento bibliográfico não deve ser entendido como uma compilação de materiais ilustrativos do estado da arte ou indicadores do grau de desenvolvimento científico sobre o assunto. Ele será interpretado dentro do referencial analítico proposto neste estudo, de modo que contribuirá para a formulação dos argumentos desta pesquisa.

Considerando o escopo maior desta dissertação, a seção se justifica por fornecer ao leitor algumas bases para interpretar o Programa de Microbacias Hidrográficas do Estado de São Paulo no âmbito dos discursos acadêmico-normativos contemporâneos. Tal política pública pretendia integrar aspectos de produção agrícola, conservação ambiental e qualidade de vida, de forma similar à sugerida por alguns olhares renovados produzidos sobre as ruralidades no último quarto de século.

Partimos da observação que, ao longo da história, o processo de industrialização capitalista marcou diferenças entre os espaços urbanos e rurais, com conseqüências socioeconômicas, políticas e culturais que alimentaram e continuam a fomentar discussões acadêmicas no âmbito de diversas disciplinas. Num processo reflexivo, o corpo de conhecimentos especializados daí oriundo adentra na vida cotidiana e afeta as ações individuais e coletivas, seja influenciando representações e imagens construídas acerca das ruralidades, seja direcionando os contornos das políticas públicas voltadas ao campo. Entendemos reflexividade como sendo a suscetibilidade à revisão da maioria dos aspectos da atividade social, e das relações materiais com a natureza, em função de novos conhecimentos ou informações. O conceito é definido por Giddens (1991, p. 45), para quem “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 práticas, alterando assim constitutivamente seu caráter”. Em outras palavras, a noção de reflexividade institucional diz respeito ao uso regularizado de conhecimento sobre as circunstâncias da vida social como um

elemento constitutivo de sua organização e transformação, afastando a vida social da influência de práticas e preceitos preestabelecidos de modo tradicional.

Neste contexto, o conhecimento especializado – ou perito – adquire relevância fundamental. Sistemas peritos são, por definição, os sistemas de excelência técnica ou competência profissional que organizam grandes áreas dos ambientes material e social que vivemos (GIDDENS, 1991). De acordo com Giddens, embora a maioria das pessoas consulte profissionais apenas de modo periódico ou irregular, os sistemas peritos têm influência contínua sobre os indivíduos, a qual se perpetua mesmo na ausência daqueles que os representam. Uma pessoa pode, por exemplo, desconhecer por completo as discussões conceituais sobre ruralidades e as relações entre campo e cidade, ou ter um conhecimento indutivo fraco acerca dos modos de produção agrícola e do que seria desenvolvimento sustentável. Ainda assim, faz opções pela ingestão de produtos agropecuários orgânicos, veste roupas de fibras naturais ou equipa sua casa e carro com fontes de energia renovável, acreditando serem essas as melhores escolhas, a partir das representações que constrói sobre os recursos naturais – representações essas que se legitimam pela própria crise ambiental urbana.

Tanto leigos quanto especialistas têm consciência das fragilidades e limites dos sistemas abstratos<sup>11</sup>. Giddens (2002) afirma que poucos indivíduos mantêm uma confiança inabalável nos sistemas de conhecimento técnico que os afetam, e todos, consciente ou inconscientemente, escolhem entre as possibilidades concorrentes de ação que tais sistemas (ou o abandono deles) oferecem. A confiança, muitas vezes, se mistura à aceitação pragmática, de modo que atitudes de antagonismo ou ceticismo em relação a alguns sistemas abstratos coexistem com uma crença não-questionada em outros. Esta espécie de “fé” é depositada, pelos atores leigos, na autenticidade do conhecimento perito, não no indivíduo que o representa. Afinal, qualquer profissional é também leigo em outros campos que não o que ele atua, de modo que os peritos, no geral, não podem ser identificados como um grupo à parte da sociedade. O elemento pragmático desta fé, além do conhecimento indutivo, é a própria experiência do leigo<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Segundo Giddens, os sistemas abstratos são compostos dos sistemas peritos, já comentados, e também das fichas simbólicas. As fichas simbólicas são meios de intercâmbio que circulam sem considerar as características específicas dos indivíduos ou grupos que lidam com elas (GIDDENS, 1991, p. 30). O dinheiro é um exemplo de ficha simbólica, inerente à vida social moderna.

<sup>12</sup> Estas são as definições conceituais da “confiança nos sistemas peritos” desenvolvida por Giddens. Problematizaremos esta noção posteriormente, ao apresentarmos os dados de campo deste estudo. Por ora, estas definições bastam para os propósitos desta seção.

Nesse cenário, as ciências, mais do que os cientistas de modo individual, ocupam lugar privilegiado como *locus* de produção e difusão do saber. Porém, dada a multiplicidade de opiniões científicas implícitas à maioria dos temas que circundam nossas atividades cotidianas, tais sistemas peritos podem também representar uma fonte de insegurança para os indivíduos.

Além de interferir na reflexividade, os sistemas peritos proporcionam o desencaixe (e posterior reencaixe) das relações sociais. Desencaixe, no arcabouço teórico desenvolvido por Giddens (1991), se refere ao deslocamento das relações sociais de contextos locais de interação, com sua reestruturação através de extensões indefinidas de tempo e espaço. Os discursos acadêmicos sobre a temática rural ou sobre a necessidade de regulação ambiental, por exemplo, podem influenciar políticas públicas ou a legislação voltadas ao campo, afetando aspectos práticos da vida dos moradores das áreas rurais e a definição político-ideológica de identidades, sem que o pesquisador científico (por exemplo, europeu) e o agricultor (digamos, brasileiro) jamais tenham se encontrado.

Tempo e espaço são elementos que marcam, implícita ou explicitamente, as conceituações e representações feitas por peritos e leigos acerca das ruralidades. Segundo Kageyama (2008), muitos elementos usados para definir o rural são indicadores de certos graus de desenvolvimento, remetendo, portanto, a uma noção de tempo. Outras definições (conceituais ou operacionais) do rural são caracterizadas pela oposição, complemento ou resíduo do urbano, dessa forma relativas a um espaço. “Está-se tentando definir, por conseguinte, um objeto cambiante no espaço – porque o avanço da urbanização redefine seus limites – e no tempo – porque os elementos que o caracterizam estão em permanente processo de mudança” (KAGEYAMA, 2008, p. 37).

As idéias de oposição entre urbano e rural não eram estranhas aos quadros teóricos clássicos das ciências sociais (WANDERLEY, 2000; FERREIRA, 2002):

De Spencer a Durkheim, de Weber a Marx, o pensamento clássico pressupunha a hegemonia do industrialismo e da urbanização na civilização moderna; a substituição da comunidade pela sociedade e da solidariedade mecânica pela solidariedade orgânica; a racionalização do mundo como sentido dos processos sociais em curso e a generalização do modo de produção capitalista industrialista e urbana em escala planetária. Mesmo que a espacialização rural-urbana não constituísse o elemento central dessas formulações, estava implícito o suposto segundo o qual o novo mundo era urbano e o velho, rural, uma diferenciação obviamente pensada em função dos espaços que historicamente serviam de base aos modelos societários em expansão e em decadência. (FERREIRA, 2002).

Do ponto de vista da Sociologia Rural, os elementos que inicialmente caracterizavam o rural estavam ligados à atividade econômica e ocupação (agricultura); ao ambiente (conexão

com a natureza e menor grau de artificialização da mesma); ao tamanho das comunidades (pequenas); à densidade populacional (baixa); à homogeneização psicossocial (menor diferenciação entre os habitantes de uma comunidade rural do que nas cidades); à estratificação, mobilidade e complexidade social (também menores que nas áreas urbanas); às migrações (do campo à cidade) e aos sistemas de integração social (menor número de contatos, relações mais sólidas). Essas características foram elencadas no trabalho de 1930 de Sorokin, Zimmerman e Galpin, considerado uma síntese da literatura mundial sobre sociedades rurais na época (GÓMEZ, 2001).

Os fatores que sustentavam essas observações estavam assentados na observação histórica de que a maioria das cidades se desenvolveu de modo economicamente dependente do campo durante séculos, embora o acúmulo dos poderes no meio urbano tenha invertido as relações e subordinado as áreas rurais nas esferas financeiras, administrativas, culturais e outras. Alterações de ordem econômica e tecnológica afetaram o modo de produzir do camponês tradicional, refletindo-se na progressiva modernização da agricultura e na integração, em diferentes graus, deste setor aos mercados, sobretudo não-locais. O desenvolvimento industrial, na medida em que se concentrou nos espaços urbanos, reiterou a identificação estreita entre atividade agrícola e meio rural. No mesmo sentido agiram as políticas que fomentavam a geração de uma reserva de mão-de-obra e de novos mercados para os produtos industriais, no campo. A influência urbana crescia também em termos culturais, alterando hábitos e valores da população rural. Uma das conseqüências foi a intensificação do êxodo rural, que levou à cidade aqueles que possuíam ofícios diferentes da produção agrícola, num movimento que retroalimentou a vinculação do rural com a agricultura.

Henri Mendras, tido por muitos como o fundador da Sociologia Rural francesa, explica que em meados da década de 1970 as sociedades camponesas tradicionais apresentavam cinco características: relativa autonomia frente à sociedade global, importância estrutural dos grupos domésticos, sistema econômico de autarquia relativa, sociedade de interconhecimento e presença de mediadores entre a sociedade local e a sociedade global (MENDRAS, 1976, citado por WANDERLEY, 2000).

A pluralidade de conceitos produzida pelos sistemas peritos pode ser ratificada pelo Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA), da Itália, o qual identifica pelo menos cinco abordagens da temática rural na literatura, conforme citado por Kageyama (2008). A primeira delas se refere ao rural como micro-coletividade. Nessa abordagem, o rural é categoria residual em relação ao urbano, tendo como característica básica a dispersão da população no

território, em aglomerados de pequeno tamanho. A segunda abordagem da literatura trata o rural como sinônimo de agrícola, tendo base na tendência à especialização da renda e da ocupação em torno da atividade agrícola, enquanto a indústria se localizava em áreas urbanas. A terceira vertente postulava o rural como sinônimo de atraso, tendo como referência o modelo de desenvolvimento da produção em massa e da concentração produtiva que vigorava nos espaços urbanos. O quarto enfoque considerava o rural como espaço intersticial, não centrado na identificação do espaço rural propriamente dito – o qual seria um espaço “entre regiões funcionais” -, mas sim nas áreas de interação entre locais de trabalho e de residência. O quinto enfoque listado pelo INEA enxerga o rural como ambiente natural, caracterizado pela preponderância da superfície verde. Sob essa abordagem, o território nas áreas rurais teria, além da função produtiva, uma função paisagística e cultural.

Ao constituírem fonte de informação e reflexão sobre o contexto em que a ação se dá, os sistemas peritos aprofundam o caráter reflexivo da ação, organizando e alterando rotineiramente os aspectos da vida social que relatam ou analisam. Do ponto de vista operacional/normativo, vários critérios se combinam para definir o que é uma área rural para fins político-administrativos, sendo o tamanho da população e sua densidade os mais comuns, estabelecendo ligações com a literatura da área. Porém, uma vez que as áreas rurais não se distinguem das urbanas apenas por questões demográficas – mas também econômicas, sociais, culturais e outras -, essas divisões tendem a ser simplificadoras da realidade.

Wanderley (2000) traduz de Mathieu as definições operacionais utilizadas em alguns países da União Européia para estabelecer o que seriam suas áreas rurais<sup>13</sup>. Apesar dos diferentes critérios, Mathieu aponta que, no geral, o espaço rural europeu é marcado pela baixa densidade populacional; pela menor parte do trabalho assalariado no conjunto das atividades rurais; predominância de empresas de pequena dimensão; predominância do habitat individual; importância da paisagem.

---

<sup>13</sup> Na Dinamarca, as zonas rurais são aquelas onde a agricultura tem prioridade; são as regiões com menos de 200 habitações ou os municípios que compreendem uma população de 4.000 a 10.000 habitantes. Na Bélgica, também classifica-se a partir do tamanho da população e importância da agricultura. Na França, eram rurais os municípios com menos de 2.000 habitantes, mas a insuficiência do critério levou ao uso de outra distinção: as Zonas de Povoamento Industrial ou Urbano (ZPIU) ou o rural profundo, fora das ZPIU. Na Alemanha, índices econômicos, número de habitantes e densidade populacional proporcionam as bases para a tipologia das coletividades territoriais, que incluem também a “vocação agrícola” como critério. A Grécia e a Irlanda utilizam a densidade populacional como critério, enquanto na Itália, os municípios rurais são aqueles com menos de 10.000 habitantes. Na Holanda e na Inglaterra, os planos de utiliza o do solo distinguem o que é uma zona rural de uma urbana. Em Luxemburgo, as zonas rurais se incluem na tipologia das urbanas (MATHIEU, 1990, citado por WANDERLEY, 2000).

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>14</sup> distingue espaços rurais e urbanos em função da densidade populacional, sendo rurais aqueles com até 150 habitantes/km<sup>2</sup> (para o Japão, o limite é 500 habitantes/km<sup>2</sup>). Com base nesses limites, foi definida uma tipologia com três categorias de regiões: a) essencialmente rurais: são aquelas em que mais de 50% da população regional habita em unidades de bases rurais; b) relativamente rurais: são aquelas em que entre 15% e 50% da população regional habita em unidades de bases rurais; e c) essencialmente urbanizadas: são aquelas em que menos de 15% da população regional habita em unidades de bases rurais. Como critério secundário de classificação, foram também definidas como essencialmente urbanizadas as regiões que possuem cidades com mais de 500 mil habitantes e relativamente rurais aquelas com cidades de mais de 200 mil (ABRAMOVAY, 2000b).

Nos Estados Unidos, as áreas rurais eram aqueles aglomerados com até 2.500 habitantes, classificados em três tipos, segundo a fonte de renda - atividades agrícolas, industriais ou serviços (WANDERLEY, 2000). Tais aglomerados podiam ser encontrados em áreas metropolitanas ou não metropolitanas. Abramovay (2000b) destaca a existência, nesta definição, de códigos do *continuum* rural-urbano, que descrevem os condados pelo grau de urbanização e de proximidade de uma área metropolitana. O *continuum* rural-urbano significa que não existem diferenças fundamentais nos modos de vida, na organização social e na cultura, determinadas por sua vinculação espacial. Segundo Abramovay (2000b), essa noção de *continuum* rural-urbano rompe com uma das mais caras tradições da sociologia norte-americana: a que enfatizava o valor da pequena comunidade, inspirada claramente nos trabalhos de Ferdinand Tönnies e na oposição emblemática entre *gemeinschaft* (comunidade) e *gesellschaft* (sociedade). Durante os anos 1960, essa maneira de ver o mundo rural entrou em crise e Pahl elaborou a idéia de um *continuum* rural-urbano, baseado no pressuposto de que “qualquer tentativa de ligar padrões particulares de relações sociais a um meio geográfico específico é um exercício particularmente infrutífero” (PAHL, 1966, citado por ABRAMOVAY, 2000b).

Na América Latina, cinco definições amplas são empregadas pelos censos populacionais para definir as áreas rurais, como mostra Dirven (2004). Segundo o autor, há países que se baseiam na população máxima do local (cerca de 2.000 pessoas por localidade

---

<sup>14</sup> A OCDE criou, no início dos anos 1990, uma divisão de desenvolvimento territorial cujo primeiro trabalho consistiu numa nova delimitação das fronteiras entre rural e urbano e na elaboração de indicadores que permitissem compreender as disparidades entre diferentes situações territoriais (OCDE, 1994, citado por ABRAMOVAY, 2000b).

na maioria dos países); no número de habitações contíguas, como no caso do Peru; em definições legais, por exemplo, Brasil, Equador, Guatemala e Uruguai; na distância da localidade para a “cabeceira municipal”, como a Colômbia, República Dominicana, El Salvador, Paraguai; ou em características “não-rurais”, como a Costa Rica e o Haiti.

As considerações sobre as definições operacionais mencionadas aqui ilustram como os sistemas abstratos deslocam as relações sociais dos contextos da ação, provocando seu desencaixe, uma vez que os especialistas (legisladores, burocratas e demais responsáveis) e os atores afetados por tais definições operacionais (notadamente os moradores dos espaços denominados rurais) não interagem em situações de copresença, salvo exceções específicas.

No Brasil, o Censo Demográfico do IBGE define como rural a área externa ao perímetro urbano de um distrito. Baseia-se, portanto, na definição administrativa de distrito e de perímetro urbano (linha divisória dos espaços juridicamente distintos de um distrito, estabelecida por lei municipal). Cabe à prefeitura municipal definir o limite oficial entre as zonas rurais e urbanas, o que deixa tal definição mais susceptível às suas prováveis conseqüências fiscais do que a seus aspectos geográficos, sociais, econômicos ou culturais (Abramovay, 2000b). Ademais, sendo o acesso a infraestruturas e serviços básicos e um mínimo de adensamento suficientes para que a população se torne “urbana” no caso brasileiro, o rural tende a ser definido, em princípio, pela carência, o que não resulta num critério adequado sob qualquer ponto de vista. “Com isso, o meio rural corresponde aos remanescentes ainda não atingidos pelas cidades e sua emancipação social passa a ser vista — de maneira distorcida — como urbanização do campo” (ABRAMOVAY, 2000b).

Veiga (2001) também é bastante crítico a esta classificação brasileira (“anacrônica e obsoleta”, segundo ele), que se baseia numa concepção de cidade elaborada pelo Estado Novo em 1938. Esse transformou em cidade todas as sedes municipais existentes, independentemente de suas características estruturais e funcionais. “Da noite para o dia, ínfimos povoados, ou simples vilarejos, viraram cidades por norma que continua em vigor, apesar de todas as posteriores evoluções institucionais”. O autor pontua que 70% dos municípios brasileiros têm densidades demográficas inferiores a 40 habitantes/km<sup>2</sup>, e a compara ao parâmetro da OCDE (150 habitantes/km<sup>2</sup>). “Por este critério, apenas 411 dos 5.507 municípios brasileiros existentes em 2000 seriam considerados urbanos” (VEIGA, 2001, p. 9). O autor afirma ser imprescindível construir tipologias alternativas, como a empregada no estudo Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil, realizada em conjunto pelo IPEA, IBGE e Unicamp. Esse estudo, finalizado em 1999, combinava critérios

de população e densidade demográfica para estabelecer diversos níveis de hierarquia na rede urbana do país.

Evidencia-se, nesse ponto, um conflito entre os sistemas peritos, exemplificados neste caso pela divergência entre a perícia jurídico-legislativa (através de uma lei estabelecida há mais de 70 anos) e a perícia científica (baseada em estudos e pesquisas). Apesar da validade da argumentação científica em questão, a posição legal cristaliza-se como resposta dada para uma pergunta (o que é ou caracteriza o espaço rural?) que provavelmente não é feita pela maioria dos indivíduos, indistintamente moradores da cidade ou do campo, em qualquer parte do mundo. Essa “crença” na definição administrativa do que é “rural” facilita a continuidade das atividades cotidianas da população, relacionando-se ao caráter tácito da nossa consciência prática. Um exemplo pontual se refere à decisão pragmática do leigo de morar, trabalhar, comercializar ou investir numa área legalmente estabelecida como rural ou urbana, com base em sua experiência e num provável conhecimento indutivo fraco a respeito dos serviços públicos oferecidos, dos diferentes impostos que incidem em cada área, das potenciais vantagens e desvantagens desses lugares, sem a necessidade, contudo, de se questionar sobre a legitimidade da distinção entre esses espaços. Segundo Giddens (2002), a confiança da qual dependem os sistemas abstratos é quase um compromisso, uma “qualidade de fé” relacionada à ausência no tempo e no espaço e, também, ao desconhecimento dos seus pressupostos técnicos (que o autor chama de ignorância).

A insuficiência da maioria das definições administrativas levou alguns pesquisadores a propor outras variáveis-chave para definir os espaços rurais, tais qual custos de movimento (proximidade e acesso a cidades) e abundância relativa de terras (incluindo quantidade e qualidade dos recursos naturais). Ocaña-Riola e Sánchez-Cantalejo (2005) sugeriram um índice de ruralidade para a Espanha (*Rurality Index for Small Areas in Spain*), o qual usava dados do censo espanhol de 1991. Anos depois, Prieto-Lara e Ocaña-Riola (2009) propuseram a atualização desse índice, usando dados do censo de 2001 e alterando algumas variáveis. O índice atualizado se basearia nos seguintes fatores: envelhecimento da população; dependência econômica; ocupações agrícolas, pecuárias e pesqueiras; auto-emprego; proporção de segundas habitações; densidade populacional; imigrações; percepção de barulhos e poluição ambiental no entorno da área residencial.

A diversidade de critérios que definem operacional ou administrativamente o que é “rural” ilustra a ampla gama de representações que instituições e atores sociais fazem deste espaço, num processo reflexivo que, ao mesmo tempo, é informado e informa a produção acadêmica. Isso significa, partindo da noção de reflexividade de Giddens, que os termos

introduzidos por determinado discurso (por exemplo, “rural atrasado”) acabam por afetar a realidade sobre a qual o próprio discurso é formado, mesmo sem pretensões político-normativas diretas (por exemplo, fortalecendo identidades estigmatizadas).

Quanto a representações socialmente construídas, Carneiro (2008) entende que “rural” é uma categoria de pensamento político-ideológica e relacional do mundo social, que define identidades e sustenta reivindicações. Configura-se, portanto, em representações que transitam do senso comum ao discurso sociológico. A autora sugere que a categoria rural está mais próxima daquilo que Pierre Bourdieu define como “categoria realizada” ou Rémy e Mormont definem como “categoria operacional”, não podendo ser considerada uma categoria analítica. “O sentido operacional dessas categorias estaria justamente na sua utilização pelos atores sociais para classificar o mundo e a si próprios” (CARNEIRO, 2008, p. 31). De modo similar, Wanderley (2000) escapa à lógica do rural como espaço geográfico determinado e afirma que o rural não se constitui como uma essência imutável que pode ser encontrada em cada sociedade, sendo, ao contrário, uma categoria histórica, que se transforma.

Para Kageyama (2008), por sua vez, o rural não é uma categoria de cunho teórico ou analítico com virtude explicativa, mas é a base territorial sobre a qual outras entidades atuam e se desenvolvem, com características próprias que vão desde aspectos físicos (superfícies verdes, por exemplo) até atitudes e representações simbólicas.

## **2.1 Diluições e permanências do “rural”**

As transformações conceituais e operacionais das noções de “rural” evidenciam as mudanças observadas na prática das relações materiais e simbólicas que ocorrem nestes lugares e nas conexões com os ambientes urbanos. Duas grandes correntes de pensamento se destacaram ao analisar as ruralidades contemporâneas: a que discorria sobre o “fim do rural” ou sua homogeneização por parte da cidade, e a que apostava na redefinição ou no renascimento do rural.

A posição da homogeneização parte do fenômeno da urbanização do campo. Wanderley (2000) afirma que esse olhar percebe o desaparecimento completo das sociedades rurais/camponesas. “A agricultura se tornaria, neste caso, um mero campo de aplicação do capital, à semelhança de qualquer outro passível de investimento. Sob esta ótica, assistir-se-ia à progressiva decomposição do campesinato e à constituição das classes sociais do capitalismo no campo” (WANDERLEY, 2000, p. 89).

Carneiro (2008) cita Mendras (1976) como um dos pensadores desta corrente. O autor parte da premissa de que o fim do principal ator social no meio rural, o camponês, seria expressão de um processo mais amplo entendido como o fim do próprio mundo rural. A diminuição da população agrícola como consequência da implementação hegemônica do modelo produtivista estaria diretamente relacionada à generalização do padrão de vida urbano, o que atestaria o fim da especificidade que até então distinguiu o rural do urbano. A hipótese da completa urbanização, lançada em 1970 pelo filósofo e sociólogo marxista francês Henri Lefebvre, também corroboraria esta idéia.

As teorias sobre o “desaparecimento” do rural despontaram na Sociologia no auge dos processos de modernização da agricultura, estimulados por políticas setoriais (agrícolas) vigentes tanto nos países de capitalismo avançado quanto nos países em desenvolvimento, sobretudo nas décadas de 1960 e 1970<sup>15</sup>. Segundo Wanderley (2000, p. 95), “o sucesso, inegável, da modernização da agricultura gerou, paralelamente, suas próprias crises”. As três dimensões principais destas crises - econômica, social e ambiental -, são largamente enfatizadas por diversos autores.

No aspecto econômico, observava-se que, ao buscar a auto-suficiência, a agricultura moderna produziu, em muitos países, os efeitos da superprodução. O resultado foi a queda dos preços agrícolas e a redução da renda de grande parcela de agricultores. Ao mesmo tempo, a agricultura perdeu o seu peso relativo no conjunto de atividades produtivas (diminuição da participação da agricultura no PIB) e tendeu a se concentrar nas áreas mais favoráveis às trocas comerciais. Crescentemente subordinada a um processo de modernização e tecnificação, a agricultura seria conduzida pela indústria e organizada para ela.

Em termos sociais, a agricultura perdia sua capacidade de produzir empregos e ocupação, levando contingentes de pessoas a migrar para as cidades e causando um esvaziamento demográfico no campo. A situação se tornava mais grave à medida que os setores industriais ou de serviços não absorviam todos esses trabalhadores, e as cidades não dispunham de infraestrutura suficiente para acolhê-los. A permanência no campo significava a proletarianização de numerosos grupos rurais e a generalização do modelo da empresa moderna (fazendo com que formas diferenciadas de produção agrícola fossem vistas como resquícios ou expressões transitórias de um rural em extinção).

---

<sup>15</sup> Quanto aos fatores externos que influenciaram nas transformações recentes do meio rural, pode-se resumidamente destacar: a globalização da economia em seu conjunto; a gradativa presença das instâncias internacionais na regulação da produção e do comércio agrícolas; a crise do emprego em diversos setores da economia; as transformações pós-fordistas das relações de trabalho e as novas formas de sua regulação (WANDERLEY, 2000).

No quesito ambiental, o uso excessivo e indiscriminado de insumos químicos resultou no risco de sério desgaste dos recursos naturais, num momento em que se aprofundava nas sociedades (e não apenas no meio rural) a preocupação com a preservação desses recursos. Segundo Martins (2004), além da pauperização das condições de vida de grande parte das populações rurais, os riscos ecológicos próprios dos componentes dos pacotes de modernização tecnológicos (remoção da vegetação natural, movimentação com maquinário pesado sobre o solo, mal emprego de técnicas de irrigação, descontrole do receituário agrônomo) provocaram – e continuam a provocar - danos ecossistêmicos irreversíveis em algumas regiões brasileiras, como a eutrofização dos rios e lagos, a acidificação dos solos, a contaminação de aquíferos e a erosão<sup>16</sup>.

Estes são exemplos do reconhecimento, por parte de leigos e peritos, de que a ciência e a tecnologia, na alta modernidade, criam de um lado novas possibilidades de risco e perigo e, de outro, oferecem benefícios para a humanidade. Institucionaliza-se a insegurança e a dúvida radical, pois nada é passível de certeza, uma vez que o conhecimento pode sempre ser renovado. Segundo Giddens (2002), a suposição de que os ambientes social e natural estariam cada vez mais sujeitos ao ordenamento racional não se verificou e, frequentemente, as mudanças não se adaptam nem à expectativa nem ao controle humano. Para o autor (1991, p. 151), a racionalidade Iluminista não possibilita total previsão e o controle sobre o mundo devido ao que chama de “defeitos de projeto”, que levam os sistemas abstratos a darem errado e nos lançam para fora das trilhas projetadas, bem como em função de “falhas do operador” – o perito que faz a mediação entre o projeto e sua operacionalização -, quesito não passível de erradicação e que dificilmente pode ser incorporado ao cálculo do projeto, por causa de seu caráter subjetivo e pessoal. A impossibilidade de previsão e controle do mundo deve-se, ainda, às conseqüências involuntárias da ação, à reflexividade do conhecimento social, ao poder diferencial na apropriação dos conhecimentos e informações, ao peso dos valores não-racionais e à capacidade de agência dos indivíduos.

Ao lado do sentido de fracasso dos projetos modernos para a agricultura em vários aspectos, desembocando nas suas “crises”, a idéia de generalização da cultura urbana

---

<sup>16</sup> No estado de São Paulo, o manejo inadequado do solo levou a perdas anuais de 60 mil hectares de solos em algumas áreas de lavouras tradicionais – como feijão, milho e cana-de-açúcar – no final da década de 80 (LAMBERT, 1990, citado por MARTINS, 2004). Dados mostram que cerca de 15 milhões de hectares, ou 80% da área cultivada no estado, teria sofrido processos erosivos além dos limites de tolerância, definidos com base na quantidade de solo que pode-se perder por via de processos erosivos sem que tal perda altere sua capacidade produtiva ao longo do tempo (BASTOS FILHO, 1995, citado por MARTINS, 2004). Esses números ilustram porque o fator ambiental recebeu tanta importância dentro do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas. Como mostraremos na seção que aborda o programa, a primeira política paulista de microbacias foi criada em 1987 visando exclusivamente a preservação de solos e água. Posteriormente, o escopo foi ampliado de modo a contemplar a questão social também, culminando no PEMH.

desqualificava a pertinência do rural como espaço portador de singularidades (FERREIRA, 2002), levando, por conseguinte, ao provável “fim do camponês”.

Tentando escapar à visão utilitarista que atrela a crise do campesinato a fatores econômicos apenas, Pierre Bourdieu dedica alguns de seus primeiros estudos às relações sociais de áreas rurais no Sudoeste da França, especificamente na região de Béarn, onde passou a infância. Analisando bailes de Natal de Béarn e o aumento da taxa de celibato entre os camponeses, o autor revela que quando a lógica urbana passa a ser assimilada como lógica de valoração para os camponeses, há a transformação do *habitus* camponês e, assim, seu desenraizamento – primeiramente no nível individual (cognitivo) e, em seguida, coletivo (BOURDIEU, 2006). O autor também estudou a sociedade cabila na Argélia, mostrando que num contexto de relações de força, a difusão de uma visão de mundo citadina e, nesse caso, também colonial, contribuiu como forma grave de violência simbólica para o desenraizamento do campesinato. Segundo o autor, o padrão de conduta econômica racional que baliza o comportamento do chamado “*homo economicus*” neoclássico não considera a lógica social específica da organização camponesa. Essa estaria pautada por elementos como previdência, ajuda, troca de dons e relações de troca (no geral), ao invés de valores racionais que buscam maximizar lucro, como a previsão, cooperação, crédito e troca monetária.

Maria Isaura Pereira de Queiroz (1976) critica a postura que coloca as sociedades rurais e urbanas como díspares e separadas, enfim culminando na redução do rural ao urbano. Para a autora, a dualidade rural-urbano subjacente a esta postura parte do sentido filosófico específico do termo “dual”, que exprime a existência, lado a lado, de termos irreduzíveis um ao outro. Também tem implícita a noção de que o rural, atrasado em relação à cidade, se beneficiaria da penetração de elementos urbanos no campo (“inovações”), gradativamente levando à perda das características peculiares do campo e, conseqüentemente, ao seu desaparecimento. Tais idéias partiriam de um raciocínio dedutivo e não do exame da realidade, motivo pelo qual a autora sugere a adoção de uma posição metodológica dialética da relação rural-urbano, que considere as “coisas sociais” em movimento e transformação constantes, renovando-se e desenvolvendo-se. Ela afirma:

A total divergência que em certo momento pareceu transformar campo e cidade em duas realidades afastadas e contraditórias é historicamente datada: é filha da expansão industrial do século XIX, do orgulho dos industriais que subitamente se viram na posição de grandes produtores de riqueza, no desprezo do campo ao qual até então tinham sido subordinados. A oposição rural-urbano não expressou, pois, propriamente uma realidade; expressou de forma sutil um julgamento de valor. (QUEIROZ, 1976, p. 309).

Uma segunda corrente de pensamento sobre as ruralidades contemporâneas entende que as características materiais e imateriais do rural têm dinâmica própria, mesmo se articuladas integralmente ao “mundo urbano”. Este modelo analítico propõe a interdependência e a complementaridade entre rural e urbano e representa, nos marcos teóricos desta pesquisa, a renovação constante do conhecimento perito num ambiente de reflexividade.

Wanderley (2000) se filia a esta forma de olhar que entende que a industrialização, urbanização e modernização da agricultura não uniformizariam a sociedade, mas sim redefiniriam o recorte rural-urbano, proporcionando a emergência de uma nova ruralidade. A autora cita Juillard (1973) na seguinte passagem: “uma sociedade nova está nascendo de nossa civilização técnica. Fim dos camponeses (tradicionalistas), sim, certamente; mas não a morte do campo e a generalização dos subúrbios [...]”. Para os pensadores dessa linha, a constituição de novas formas de sociabilidade e de relações sociais sustentadas numa complexa rede de atores sociais não pode mais ser compreendida pura e simplesmente como um processo de “urbanização rural” homogeneizador entre o campo e a cidade.

A hipótese de renascimento do rural, em oposição às teorias que previam seu fim, costuma ser creditada ao geógrafo e sociólogo Bernard Kayser, o qual identificou na França o retorno da população urbana ao campo. Além da retomada do crescimento demográfico, o autor constata a revitalização social e econômica recente de áreas ou localidades rurais que deixaram de ter sua dinâmica centrada na atividade agrícola, mas que nem por isso passaram a se confundir com as realidades urbanas (KAYSER, 1990, 1996, citado por CARNEIRO, 2008).

Autores que referenciaram esse debate<sup>17</sup> observavam também a desvinculação entre o rural e o agrícola, devido aos processos de diversificação profissional, social e cultural do mundo rural, assim como a crescente pluriatividade das famílias de agricultores. Notavam também que o rural passava a ser lugar de residência (e não apenas de trabalho) para uma parcela da população urbana, tanto ativa quanto aposentada. Nesse sentido, o espaço rural representava uma potencial alternativa à crise do emprego e da qualidade de vida gerada pela

---

<sup>17</sup> Ferreira (2002) lista alguns autores que são recorrentemente mencionados nas revisões de literatura sobre o tema, tais como: Jollivet (sobre o rural na era pós-industrial), Mathieu (sobre as potencialidades do emprego rural), Lamarche (sobre pluriatividade e agricultura), Kaiser (sobre o rural como residência para urbanos), Mormont (sobre as interdependências que ligam os espaços rurais e urbanos), Sarraceno (sobre a desaceleração do processo de migração campo-cidade e a existência de atividades não-agrícolas nos espaços rurais) e Jean (sobre os espaços rurais como territórios do futuro). Todos esses estudos fazem referência a países desenvolvidos na Europa ou América do Norte.

civilização urbano-industrial, possibilitando aos indivíduos manter laços com a localidade e com a memória social, e criar um sentido de pertencimento.

Ao mesmo tempo, os estudiosos percebiam a valorização do rural como uma paisagem a ser manejada e preservada, uma referência simbólica para os que ali vivem cotidianamente ou se apropriam momentaneamente do lugar como espaço de lazer. Em associação a isto, eram incentivados modos de produção agropecuária mais ecológicos, uma multiplicidade de usos do meio rural e a revalorização da diversidade socioambiental e cultural entre as regiões. O fomento à agricultura sustentável e às boas práticas agrícolas, assim como as novas concepções de áreas protegidas e parques, surgiam também como resposta aos impactos devastadores (para a natureza e a saúde humana) da agricultura moderna, revelando as interdependências fortes que ligam os espaços rurais e urbanos. A referência ambiental também reestrutura a forma de apreciar as amenidades que a natureza traz.

A atração pelos espaços rurais verificada em todas as sociedades mais desenvolvidas nos últimos 20 anos é um fenômeno que resulta basicamente do vertiginoso aumento da mobilidade – proporcionada pelos sistemas peritos –, com seu crescente leque de deslocamentos, curtos ou longos, reais ou virtuais, como indica Veiga (2004). O autor, por sua vez, discorda tanto da análise que prevê o fim do rural (atrelada por ele, num primeiro momento, à Lefebvre), quanto daquela que aposta no seu renascimento (inicialmente relacionada à Kayser). Segundo ele:

Na atual etapa da globalização, a ruralidade dos países avançados não desapareceu, nem renasceu, fazendo com que as duas hipóteses fossem ao mesmo tempo parcialmente verificadas e refutadas, o que leva à formulação de uma terceira: o mais completo triunfo da urbanidade engendra a valorização de uma ruralidade que não está renascendo, e sim nascendo. (VEIGA, 2004, p. 58).

A observação dessas transformações e o evidente desgaste das políticas rurais exclusivamente setoriais abriram espaço para discussões em âmbito político também. Na Europa, dois documentos tornaram-se emblemáticos disso: o comunicado da Comissão Europeia ao Conselho e ao Parlamento intitulado “O futuro do mundo rural”, de 1988; e a “Declaração de Cork”, resultante da conferência “A Europa rural – perspectivas de futuro”, realizada em novembro de 1996. Nos Estados Unidos, o *workshop* “Desenvolvimento rural pós-industrial: o papel dos recursos naturais e do meio ambiente” reuniu um grupo de 47 especialistas para discutir as oportunidades que estavam sendo abertas pelo início da

flexibilização da política agrícola dos EUA, alguns meses antes da conferência de Cork (FAVARETO, 2006; VEIGA, 2004).

Veiga (2004) resume em dez pontos o conteúdo desses dois momentos, chamando-os de “consenso básico, de meados dos anos de 1990, sobre a ruralidade avançada”. Em poucas palavras, estes pontos abordam a diversidade de tecidos culturais, econômicos e sociais existentes nas áreas rurais européias e americanas, bem como a variedade de paisagens (florestas e terras agrícolas, aldeias, pequenas cidades, indústrias etc.) e a variedade de funções que os espaços rurais e os agricultores devem desempenhar nestes territórios. Tratam, por conseguinte, da necessidade de políticas agrícolas adaptadas às novas realidades e desafios colocados. Tais políticas deveriam, por exemplo, condicionar os subsídios a uma adequada gestão dos recursos naturais e promover capacidades locais para o desenvolvimento rural sustentável, com iniciativas privadas e comunitárias integradas a mercados globais.

Este “consenso” mistura constatações empíricas e elementos normativos, que prescrevem como devem ser tratadas as questões relativas ao meio rural, inclusive balizando a condução de políticas públicas. O profícuo diálogo entre a ciência e a política revela um emaranhado de relações sociais que envolvem especialistas de modo algum restritos à academia ou aos governos, mas igualmente oriundos de agências multilaterais de desenvolvimento, organizações não-governamentais, movimentos sociais, etc. Ancorados na confiança depositada nos sistemas peritos, estes atores institucionalizam a reflexividade que orienta as condições de reprodução dos sistemas sociais<sup>18</sup>. Os conhecimentos peritos, porém, não são igualmente valorados. Tornam-se predominantes aqueles proferidos por indivíduos ou organizações cujas práticas se materializam nos espaços de fluxos, que abordaremos oportunamente. Por ora, cabe destacar que os fluxos organizam a simultaneidade das práticas sociais à distância na nova “sociedade em rede”, de modo que a maioria dos processos dominantes, concentrando poder, riqueza e informações, está articulada no chamado espaço de fluxos (CASTELLS, 1996, 1999). As diretrizes e as instituições envolvidas no que Veiga (2004) classificou de consenso básico sobre a ruralidade dão corpo a sistemas peritos articulados nos espaços de fluxos, como veremos nas próximas seções.

---

<sup>18</sup> Os sistemas sociais são compostos por práticas sociais regularizadas, mantidas em encontros que se dispersam no tempo e no espaço. Enquanto práticas reproduzidas, têm propriedades estruturais que expressam formas de dominação e poder. Os sistemas sociais são organizados hierárquica e lateralmente dentro de totalidades sociais, cujas instituições formam “conjuntos articulados” (GIDDENS, 1989). Os sistemas sociais não existem sem a agência humana. Isso não significa, contudo, que os agentes *criem* sistemas sociais: eles os reproduzem e transformam, refazendo o que já está feito na continuidade da práxis.

\* \* \*

Esta seção mostrou que os sistemas peritos produzem conhecimento a respeito das dinâmicas rurais e reflexivamente colaboram para a construção do imaginário social sobre esses lugares e as sociabilidades que se desenrolam ali, influenciando também os processos políticos, culturais e econômicos destes territórios. Como num ciclo, os peritos observam as transformações decorrentes desses processos – no caso em estudo, a observação de “novas” ou “renascidas” ruralidades –, reformulam suas teorias e, assim, atualizam o conhecimento disponível sobre esta temática, provocando novos efeitos sobre o mundo das práticas – tais qual a orientação de programas de desenvolvimento rural.

Cabe destacar, porém, que os sistemas abstratos não colonizam o mundo da vida, subordinando as decisões pessoais às perícias técnicas, uma vez que as mudanças na vida cotidiana também alteram os mecanismos de desencaixe (sistemas abstratos e fichas simbólicas) numa interação dialética, suportada pela reflexividade institucional e pelo monitoramento reflexivo da ação. Também a perícia técnica é constantemente reapropriada pelos leigos, através das experiências nos pontos de acesso<sup>19</sup>.

Ademais, o indivíduo é, segundo Giddens (1989), portador da capacidade de agência, que o permite processar a experiência social e traçar estratégias para enfrentamento da vida, mesmo sob formas de coerção. Dentro dos limites da informação, incerteza e outras restrições (físicas, normativas ou político-econômicas) que existem, os atores sociais são detentores de conhecimento e capazes de intervir no fluxo de eventos sociais do seu entorno. Essa relação de forças torna os processos de desenvolvimento rural bastante complexos, e as fronteiras entre o que é interno ou externo à vida rural tornam-se crescentemente ambíguas, como indicamos a seguir.

---

<sup>19</sup> Pontos de acesso são os pontos de conexão entre os leigos e os sistemas abstratos; são, portanto, terrenos de tensão entre o ceticismo leigo e a perícia profissional, o que representa uma vulnerabilidade para os sistemas abstratos (GIDDENS, 1991).

### **3 DESENVOLVIMENTO RURAL: CONSTRUÇÕES SOCIAIS E MODELOS NORMATIVOS**

Como mostrado na seção anterior, as definições conceituais e operacionais sobre as ruralidades se transformam ao longo do tempo. Com elas, alteram-se também as propostas teórico-normativas e políticas para o desenvolvimento rural. Esta seção resulta de uma pesquisa realizada na literatura internacional e nacional sobre modelos de desenvolvimento rural, caracterizando os principais elementos que despontam nos discursos acadêmicos sobre o tema, revelando a influência dos sistemas peritos sobre a reprodução da vida cotidiana. No escopo mais amplo da dissertação, as informações apresentadas aqui colaboram para a contextualização das propostas de desenvolvimento rural encabeçadas pelo Banco Mundial (tratadas na seção 4) e para a interpretação dos pilares em que se assenta o Programa de Microbacias Hidrográficas do Estado de São Paulo (seções 5 e 6).

A plasticidade e os múltiplos significados do termo “desenvolvimento” lhe asseguram a capacidade de transitar entre diferentes mundos: dos economistas e cientistas sociais às diretrizes das organizações multilaterais e aos movimentos sociais. Os adjetivos e prefixos acrescentados ao termo (sustentável, endógeno, integrado, biodesenvolvimento, ecodesenvolvimento, etc) refletem os conflitos existentes na definição de valores, objetivos e metodologias de intervenção que a palavra busca mobilizar.

Vários autores entendem que o signo “desenvolvimento” foi e vem sendo utilizado como ideologia, produzindo efeitos, muitas vezes, contrários às propostas originais, aprofundando a dominação e a exploração capitalista e intensificando a pobreza e a destruição da natureza. Surgida no século XIX, a noção do desenvolvimento teria se disseminado amplamente após a Segunda Guerra Mundial, num contexto marcado pela polarização político-econômica-ideológica entre o socialismo e o capitalismo. Segundo Clemente (2011), o desenvolvimento teria servido, naquele contexto, para combater o comunismo ao longo da Guerra Fria, para combater os nacionalismos progressistas (na América Latina, nos anos 1960 e 1970), para aliviar a pobreza que o próprio sistema econômico provoca, bem como para disseminar padrões culturais hegemônicos e ganhar mercados consumidores. O desenvolvimento desigual no espaço geográfico seria, assim, inerente ao capitalismo, pois ele se assenta na competição e na exploração, o que resulta na contraditória geração de riqueza, de um lado, e pobreza por outro. Para este autor, a noção de desenvolvimento, sempre revestida de caráter ideológico, trouxe embutida um padrão único e hegemônico de produção,

que se espalhou desrespeitando culturas, ecossistemas, modos de vida e de produção particulares, buscando homogeneizar os padrões culturais e criando novas necessidades.

Para Schmitt (2011), a idéia de desenvolvimento remete a uma construção discursiva, temporal e espacialmente referenciada, afirmada a partir do fim da Segunda Guerra Mundial como um regime de representação. Isso teria sido possível por meio de um aparato internacionalizado de produção de conhecimento e de intervenção ancorado em instituições como o Banco Mundial, as Nações Unidas, as agências bilaterais de desenvolvimento, as políticas implementadas pelos Estados Nacionais, bem como em um conjunto heterogêneo de organizações não governamentais (ONGs). A identificação do desenvolvimento como um dispositivo de “saber e poder”, capaz de se impor sobre outras formas de conhecimento e de forjar subjetividades, não evita que a temática seja reapropriada, renegociada, reproduzida ou rejeitada, de modo descontínuo, por diferentes racionalidades, modelos e formas de organizar o mundo.

Ao longo do tempo, as noções sobre desenvolvimento no corpo teórico da Economia e da Sociologia passaram por significativas mudanças, num processo reflexivo de renovação do conhecimento. Mesmo ciente dos riscos que a simplificação de um tema tão complexo traz, pode-se dizer que, até o século XIX, predominava a vinculação do desenvolvimento à evolução e ao progresso, com gradativas alterações até que se tornou praticamente sinônimo de crescimento econômico, o qual, por sua vez, levaria à melhoria de indicadores sociais. A insuficiência desta abordagem favoreceu, nas últimas décadas do século XX, a incorporação de indicadores de bem-estar, sob influência de trabalhos como os de Amartya Sen, gestando a noção de desenvolvimento humano, expressa pelo índice de desenvolvimento humano (IDH).

Posteriormente somaram-se, então, os indicadores de sustentabilidade ambiental, levando à expressão desenvolvimento sustentável, que em poucas palavras pode ser resumido como aquele capaz de preservar recursos às gerações vindouras. O marco que consolida a centralidade desta preocupação é a apresentação, em 1987, do documento *Nosso Futuro em Comum*, conhecido também como *Relatório Brundtland*, elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas. Na área científica, intensificaram-se os esforços para promover e operacionalizar o novo campo da ‘ciência da sustentabilidade’, que aglutinava contribuições das ciências naturais, físicas e sociais (HORLINGS e MARSDEN, 2011).

Esse movimento, porém, não vem desacompanhado de críticas. Clemente (2011) revisa a literatura de autores que entendem que o sistema capitalista e o desenvolvimento sustentável são incompatíveis. Para alguns especialistas, as propostas de desenvolvimento

sustentável se limitariam a ver o problema ambiental pelo ângulo da questão técnica, tecnológica, evitando atingir a raiz dos problemas, que são as relações capitalistas de produção. Outros enfatizam que o capitalismo necessita aproveitar-se dos custos sociais (exploração de mão de obra) e ecológicos (exploração de recursos naturais) e incorporá-los como lucro, o que inviabilizaria as propostas contidas no desenvolvimento sustentável de combater a pobreza e anular os danos ambientais.

Schneider e Escher (2011) relacionam a retomada do interesse pela temática do desenvolvimento – e todos os adjetivos que o acompanham -, aos efeitos de alguns eventos econômicos, sociais e políticos de grande alcance, ocorridos no último quarto do século passado. Entre esses, o fim da Guerra Fria, o esgotamento dos modelos econômicos inspirados no keynesianismo e nas políticas do *welfare state*, a queda do Muro de Berlim e o subsequente esgotamento do regime estatista conhecido como “socialismo real”. Mais recentemente, o esgotamento relativo da ideologia e das políticas neoliberais contribui para inspirar o interesse pelo tema do desenvolvimento. O papel proativo do Estado volta a ser enfatizado, junto a um aparente consenso de que as organizações não governamentais e os atores da sociedade civil organizada, assim como o próprio setor privado, não podem ser deixados de fora dos processos de discussão, decisão e execução de medidas práticas.

Thomas (2005, citado por SCHNEIDER e ESCHER, 2011) distingue três sentidos interconectados do termo desenvolvimento em períodos recentes de capitalismo globalizado: (1) como uma visão, descrição ou medida do que deve ser a sociedade desejada; (2) como um processo histórico de mudança social em que as sociedades são transformadas no decorrer de longos períodos; (3) como práticas e esforços deliberados que visam à promoção de melhorias, partindo de diversos atores sociais e de agências, incluindo governos, todos os tipos de organizações e movimentos sociais. O desenvolvimento seria, em suma, uma construção social legitimada no campo político-ideológico como algo supostamente positivo.

As mudanças na conceituação do termo desenvolvimento ocorrem num ambiente de reflexividade institucional que, por sua vez, não implica numa sucessão paralela entre a acumulação de conhecimento, de um lado, e o controle mais extensivo do desenvolvimento social, do outro. Segundo Giddens (1989), o maior conhecimento sobre a vida social não provoca maior previsão e controle sobre ela, pois a vida social não é separada do conhecimento humano, e nem este pode ser filtrado continuamente como motivação da vida social – não causando, portanto, uma cumulativa elevação da racionalidade do comportamento. A importância das conseqüências não premeditadas da ação soma-se aos fatores que desvinculam o aumento do estoque de conhecimentos da pretensão de total

previsão e controle social. Quanto mais um problema é colocado em foco, tanto mais as áreas circundantes de conhecimento se tornam embaçadas para os indivíduos que delas se ocupam, e tanto menos é provável que eles sejam capazes de antever as consequências de sua contribuição para além da esfera particular de sua aplicação. Essa situação gera resultados indesejados e não-previstos, os quais não podem ser evitados salvo pelo desenvolvimento de especializações adicionais que, por sua vez, engendram a repetição do mesmo fenômeno. Desta forma, o conhecimento perito não cria arenas indutivas estáveis e muitas formas de risco sequer podem ser claramente estimadas (GIDDENS, 2002). Essas observações podem ser relacionadas aos “acertos e erros” dos múltiplos modelos de desenvolvimento aplicados ao longo do último século, os quais representaram grandes avanços econômicos e, igualmente, elevados custos socioambientais.

As noções peritas que estabelecem os significados do que é desenvolvimento são também inspiradoras do que se entende como desenvolvimento aplicado às áreas rurais. O desenvolvimento rural diz respeito aos processos e ações que influenciam nas condições objetivas de reprodução social das populações rurais e nas relações destas com toda a sociedade.

A visão de que o rural se restringia ao agrícola e era “atrasado” frente aos meios urbanos, como mostrado na seção anterior, gestou a concepção de que seu desenvolvimento se daria por meio da modernização da agricultura. Esta idéia foi fomentada e legitimada por um discurso primordialmente científico, concebido nos países desenvolvidos e difundido aos países subdesenvolvidos, numa articulação entre Estados, centros internacionais de pesquisa, multinacionais e agências de desenvolvimento, dentro dos chamados sistemas peritos.

A criação do Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR) é emblemática disto. Na década de 1940, a Fundação Rockefeller financiou um programa de pesquisas sobre agricultura no México, com forte apoio do governo norte-americano – o grão inicial da “Revolução Verde”. Um dos principais resultados foi o desenvolvimento de variedades altamente produtivas de trigo, o que acabou tornando o México auto-suficiente na produção do cereal e incentivando a transferência de conhecimento para outros países, como a Índia. A fórmula foi replicada e quatro centros de colaboração internacionais em pesquisa agrícola foram formados na década de 1960, com apoio adicional da Fundação Ford: um para o arroz (International Rice Research Institute), nas Filipinas, em 1960; o de milho e trigo (International Maize and Wheat Improvement Center), no México, em 1966; e dois para agricultura tropical, criados em 1967, sendo um na Colômbia (International Center for Tropical Agriculture) e outro na Nigéria (International Institute of Tropical Agriculture).

Visando aumentar o financiamento às pesquisas, juntaram-se às fundações Rockefeller e Ford, a Organização para Agricultura e Alimentação das Nações Unidas (Food and Agriculture Organization - FAO), o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (United Nations Development Programme - UNDP), e o Banco Mundial, os quais buscavam persuadir investidores internacionais sobre a importância da agricultura para a agenda do desenvolvimento internacional (CGIAR, 2011). Uma série de encontros entre esses atores e agências bilaterais/multilaterais de desenvolvimento, representantes do governo de países industrializados e cientistas ocorreram entre 1969 e 1971, a maioria na cidade italiana de Bellagio, resultando na proposta de que o Banco Mundial estabelecesse um grupo consultivo sobre pesquisas agrícolas internacionais - o CGIAR -, co-financiado pela FAO e pela UNDP. A primeira reunião formal do CGIAR ocorreu em maio de 1971, na sede do Banco Mundial. Inicialmente, o CGIAR abarcava os quatro centros internacionais de pesquisa já existentes, passando a apoiar 13 centros em sua primeira década de atuação. Hoje são 15<sup>20</sup>.

Atuando simultaneamente, essas instituições fomentaram um modelo de desenvolvimento “modernizador” conhecido genericamente como Revolução Verde, que consistia na adoção de novas técnicas agrônômicas, insumos e maquinários – como sementes modificadas, cultivares altamente produtivas, adubos, fertilizantes e inseticidas, tratores, plantadeiras, colhedoras, etc. Tais pacotes tecnológicos eram transferidos aos agricultores através de serviços de assistência técnica e extensão rural públicos e privados (neste caso, grandes empresas multinacionais). Além de prover serviços de assistência e extensão, o Estado foi indutor do processo por meio de investimentos em pesquisa aplicada e fornecimento seletivo de crédito subsidiado.

A justificativa para este tipo de intervenção residia na necessidade de aumentar a eficiência da produção agropecuária para elevar a oferta de alimentos, de modo a atender à crescente população mundial. Altas produtividades agrícolas, ao mesmo tempo, deveriam diminuir os custos de produção e aumentar a renda dos produtores rurais. Em outras palavras, estes argumentos carregam a ameaça da fome e da miséria, manifesta sobretudo nos países do então chamado Terceiro Mundo. Tais países equivaleriam ao que Beck (2010) denomina de “sociedades de escassez”, nas quais o processo de modernização consuma-se sob a pretensão de que, por meio do desenvolvimento científico e tecnológico, a riqueza fosse gerada e

---

<sup>20</sup> As decisões do CGIAR são tomadas por um conselho composto de representantes dos países doadores, países em desenvolvimento, organizações multilaterais e fundações. O CGIAR trabalha em parceria com institutos nacionais de pesquisa, governos, organizações civis e o setor privado (CGIAR, 2011. Disponível em: [www.cgiar.org](http://www.cgiar.org))

distribuída, a despeito dos potenciais efeitos colaterais (previstos ou não calculados) de tal processo. Já nos Estados de Bem-Estar Social mais desenvolvidos do Ocidente, onde a fome e a pobreza não seriam uma ameaça gritante, surgem outros problemas que acabam por privar o processo de modernização de seu fundamento de legitimidade. Paralelamente, nessas sociedades, dissemina-se a consciência das “ameaças colaterais” das fontes de riqueza, tema que havia se ocultado nos discursos peritos em meio aos esforços para superar a pobreza. A percepção de que o processo de modernização desencadeia forças destrutivas resulta numa crítica que altera o rumo das discussões políticas do último quarto do século passado, como veremos ao longo deste estudo.

As constatações teóricas de que o processo de modernização produz seus próprios riscos e ameaças (BECK, 2010) e que os sistemas abstratos geram, na mesma medida, oportunidades e riscos ou segurança e insegurança (GIDDENS, 2002) não amenizam os efeitos negativos próprios da Revolução Verde, independente do grau em que estes se revelaram inesperados ou puderam ser projetados pelos peritos e pregadores da necessidade de modernização da agricultura. Operando reflexivamente, uma farta literatura trata de apontar as conseqüências bastante desiguais desse processo, as quais acarretaram profundas alterações nas estruturas sociais rurais dos países periféricos. Schneider e Escher (2011) afirmam que o caráter intensivo em capital de tal modelo de agricultura alijou muitas regiões e grande parte dos agricultores, sobretudo os familiares, do processo de modernização tecnológica, num contexto em que os principais beneficiários, além das indústrias (especialmente estrangeiras), foram os grandes agricultores. Apesar do relativo sucesso nos quesitos produção e produtividade, este modelo reproduziu as desigualdades distributivas na propriedade e na renda, gerou êxodo rural, desemprego nos campos e nas cidades, marginalização urbana, exclusão social e econômica, e desarticulação regional dos processos de desenvolvimento econômico nos países “subdesenvolvidos”. Ademais, acarretou diversos problemas ambientais, decorrentes do uso de agroquímicos e de técnicas insustentáveis do ponto de vista ecológico, ratificando que os sistemas abstratos carregam consigo oportunidades e riscos.

Já nos países “desenvolvidos”, cujo desenvolvimento agrário foi, em maior ou menor grau, baseado na agricultura familiar absorvedora de inovação e de progresso técnico, o problema se revelou de outra maneira. Os agricultores modernizados se viram obrigados a incorporar inovações tecnológicas para se manter competitivos, e a necessidade crescente de adição de insumos externos tornou seus custos de produção cada vez mais elevados. Em paralelo, à medida que as escalas de produção aumentavam, os preços pagos ao produtor

diminuíam, ocorrendo um estrangulamento na relação entre o custo de produção e o preço de venda (SCHNEIDER e ESCHER, 2011). Posteriormente esses problemas emergiram também nos países “em desenvolvimento”, juntando-se aos problemas socioeconômicos e ambientais já mencionados.

Esse novo padrão tecnológico resultou, portanto, em alterações nas configurações socioculturais, econômicas e político-institucionais do campo, tornando-o cada vez mais dependente de padrões urbanos de produção e consumo. Onde implantado de forma significativa, quebrou a relativa autonomia setorial que em outros tempos a agricultura teria experimentado, por integrar as famílias rurais a novas exigências produtivas, mercantilizando gradualmente a vida social.

Apesar da tendência globalizante, esse modelo exógeno de desenvolvimento não pode ser interpretado como um processo homogêneo e totalizante; tampouco é o único fator explicativo do tecido rural da segunda metade do século XX. Internalizado e reproduzido por muitos agricultores, foi também reformulado ou mesmo rejeitado por outros, de acordo com o contexto local, as características subjetivas dos atores sociais e sua agência. Em termos gerais, a noção de agência atribui ao ator individual a capacidade de processar a experiência social e de delinear formas de reprodução da vida, mesmo diante de restrições normativas, político-econômicas ou físicas. Eles procuram aprender como intervir no fluxo de eventos sociais ao redor e monitorar continuamente suas próprias ações, observando como os outros reagem ao seu comportamento e percebendo as várias circunstâncias inesperadas (GIDDENS, 1989).

A agência não significa apenas a intenção de uma pessoa em fazer determinadas coisas, mas se relaciona à capacidade efetiva de realizá-las. Como afirma Giddens (1989, 1991, 2002), a ação depende da capacidade do indivíduo “fazer diferença” em relação a um estado pré-existente de ocupações ou eventos. Isso implica que todos os agentes exercem algum tipo de poder, independente de estarem subordinados ou não a alguém. A continuidade dos sistemas sociais no tempo e no espaço manifesta relações de poder que são regularizadoras de autonomia e dependência entre os atores ou coletividades em interação.

Ploeg (1995, citado por CARAVALHEIRO e GARCEZ, 2007) afirma que cada agricultor organiza, de forma ativa, não apenas o processo de trabalho no espaço de sua unidade produtiva, mas também as relações que irá estabelecer com o ambiente econômico e institucional mais amplo que o cerca. Para o autor, os agricultores são, portanto, agentes dotados de conhecimento, e não meros executores de uma lógica que lhes é exterior. Constroem, em conseqüência, seus próprios projetos de desenvolvimento, não estando simplesmente sujeitos ao mercado ou às tecnologias.

Os agricultores desenvolvem em conjunto maneiras criativas para abordar as situações problemáticas e buscar recursos, materiais ou não, especialmente em se tratando de conhecimento tácito derivado de experiências passadas, em um esforço para resolver os problemas. Assim, respostas ao paradigma modernizador que propagava a intensificação da produção, o aumento da escala, a especialização das unidades produtivas e a integração aos mercados surgem em diversos âmbitos, desde a academia e as esferas políticas até os lugares rurais.

### 3.1 Contornos do debate contemporâneo

Se a agenda política do pós-Segunda Guerra sugeria que o Estado precisava intervir para o desenvolvimento das áreas rurais, o cenário político do final do século XX apontava para outras direções. Até então, a atuação do Estado nas áreas rurais, através de projetos de infraestrutura, incentivos para investidores, construção e operação de plantas industriais ou intervenções no mercado significava que as decisões e estratégias eram delineadas de modo centralizado pelos governos, sendo que apenas a operacionalização das obras, projetos ou serviços cabia a organizações locais ou regionais.

Esse modelo de governança *top-down* (de cima para baixo) foi severamente criticado durante os anos 1980, por ser antidemocrático e ineficiente, uma vez que as decisões sobre prioridades e mecanismos eram tomadas por políticos e burocratas distantes. Além disso, levantava dúvidas quanto ao desvio de fundos em várias partes da Europa, e mostrava-se incoerente frente ao receituário “neoliberal” de afastamento do Estado.

Novas abordagens para o desenvolvimento rural, gestadas em espaços construtores do conhecimento perito, sugeriam a necessidade de deslocar o enfoque do produtor rural para as redes de atores (*actor-network*), do setor agrícola para dinâmicas socioeconômicas variadas, das ações do tipo *top-down* para as *bottom-up*.

A implementação da abordagem *bottom-up* (de baixo para cima) se baseia em quatro mecanismos, compilados da literatura por Woods (2009). Primeiro, o emprego de métodos participativos para engajar as populações rurais no processo de planejamento, incluindo planos comunitários, consultas, etc. Segundo, parcerias entre agências governamentais, o setor privado e organizações civis na condução de projetos. Terceiro, incentivo ao empreendedorismo e ao desenvolvimento de projetos encabeçados pela comunidade. Quarto,

apoio financeiro e outros recursos providos pelo Estado através de programas nos quais grupos das comunidades concorriam ao financiamento.

Este modelo tem foco no território, diversidade e otimização de recursos locais (LOWE et al., 1999), sendo celebrado por seus apoiadores por “empoderar” as comunidades rurais e fomentar a inovação e o empreendedorismo, mantendo a diversidade cultural. Seus críticos, porém, questionam até que ponto isso realmente representa a distribuição do poder de decisão nos espaços rurais, e qual a capacidade das comunidades se beneficiarem igualmente disto. Estudos revelam a participação limitada do público, a dominação das decisões por parte das elites locais e as relações desiguais de poder entre os atores parceiros; destacam o papel ainda determinante do Estado, e as dificuldades enfrentadas por algumas comunidades na competição por financiamentos, levando vantagem aquelas em que boa parcela da população é formada por profissionais de classe média, com acesso facilitado à informação (WOODS, 2009).

No mesmo sentido, Gehlen (2004) pontua que as políticas rurais de tipo participativo tendem a fortalecer os agentes que apresentam racionalidade moderna e centrada na ética do trabalho e da competitividade, mantendo a desigualdade perante os portadores de racionalidades diferentes (centradas em valores de convívio, por exemplo). Mesmo sob a aparência da igualdade, as chances de sucesso são diferentes e beneficiam os que detêm poder de decisão. Marsden e Murdoch (1998) alertam que autoridades locais podem desempenhar o papel de grupo de pressão dentro das novas modalidades de governança; e destacam a falta de autonomia ou responsabilidade real da comunidade, que serviria apenas como conselheira ou consultora.

Herbert-Cheshire e Higgins (2004), analisando as redes que dão suporte a estas modalidades de governança descentralizada, destacam que as comunidades rurais precisam, segundo o discurso político, aprender a governar a si mesmas com responsabilidade. Segundo a narrativa dominante, os agentes técnicos, especialistas em desenvolvimento rural, seriam mediadores neutros ou, até mesmo, uma força para a mudança social, uma vez que com sua perícia criariam as condições discursivas e técnicas que permitiriam às comunidades se conhecerem, identificarem seus próprios problemas e adotarem os métodos adequados para o desenvolvimento sustentado de longo-prazo.

Neste sentido, o conhecimento perito desempenha papel crucial, consolidando relações de dominação entre os especialistas em desenvolvimento rural (tidos como promotores da cidadania, do empreendedorismo e canalizadores de competências) e as comunidades locais. Em um estudo sobre comunidades rurais na Austrália, Herbert-Cheshire e Higgins (2004)

demonstram o papel fundamental desta perícia para definir, governar e estabelecer limites à capacidade destas comunidades rurais para responderem à mudança.

O efeito do conhecimento perito é a produção de categorias de risco<sup>21</sup> nas quais as comunidades que seguem os caminhos de desenvolvimento prescritos são representadas como ativas, responsáveis e merecedoras de financiamentos do governo, enquanto as que não o fazem são marginalizadas e tachadas de arriscadas e irresponsáveis. (HERBERT-CHESHIRE E HIGGINS, 2004).

Segundo Rose and Miller (1992, citado por HERBERT-CHESHIRE E HIGGINS, 2004), a perícia traduz as preocupações políticas dos governos – eficiência, produtividade industrial, lei e ordem, normalidade – em um discurso politicamente neutro de gestão, ciência social, contabilidade e outros. Armada com técnicas que prometem uma melhor administração financeira, melhor estilo de vida, práticas eficientes de trabalho e, no caso do desenvolvimento rural, condições para uma melhor situação econômica, esses conhecimentos peritos procuram aperfeiçoar as capacidades de autorregulação e assim, alinhar as preferências e escolhas da comunidade a objetivos políticos mais amplos. Essa estratégia de base perita, porém, nem sempre logra sucesso. As pesquisas de campo realizadas nesta dissertação mostram que outras lógicas também influenciam a ação dos agricultores, implicando na assimilação fracionada (porque seleta) dos discursos peritos e na condução de projetos individuais, como mostra a seção 6.

Em parte como resposta às críticas, a transição para um modelo descentralizado de governança foi acompanhada pela ênfase em um modelo econômico endógeno – que também respondia à capacidade limitada de atração de investimentos internos por parte das iniciativas *bottom-up* desagregadas (WOODS, 2009). Na economia, o desenvolvimento endógeno se refere ao uso, desenvolvimento e comercialização de recursos encontrados em uma região, tais como recursos naturais, produtos tradicionais, recursos simbólicos (como paisagens e heranças culturais) e capital humano. Analogamente, os modelos endógenos de desenvolvimento rural partem do princípio que os recursos naturais, humanos e culturais específicos de uma área são a chave para o desenvolvimento sustentável, como postula o trabalho de Ploeg e Dijk (1995).

Com isso, novos esforços interpretativos e teóricos começam a redesenhar o debate acerca das ruralidades, trazendo os indivíduos para o centro. Trabalhos como os de Long e Ploeg (1994) extrapolam as perspectivas estruturalista e neomarxista que predominavam em

---

<sup>21</sup> Segundo Rose (1996, citado por HERBERT-CHESHIRE E HIGGINS, 2004), a governança descentralizada individualiza os riscos e incentiva os atores a modelarem suas vidas de acordo com um código moral de responsabilidade individual e obrigação comunitária.

muitas análises sobre o meio rural, focadas primordialmente nas determinações externas, no avanço da acumulação capitalista e seus impactos sobre as unidades de produção mercantil simples. A linha de argumentação mais recente, por sua vez, busca valorizar as dimensões não mercantilizadas do processo de trabalho na agricultura, tratando-as não como um resíduo, mas como um elemento-chave na compreensão dos processos de desenvolvimento; enfoca também o papel dos agricultores na produção e reprodução de estilos de agricultura, e a heterogeneidade enquanto manifestação das múltiplas formas através das quais os agricultores lidam com as variáveis tecnológicas e de mercado (CARAVALHEIRO e GARCEZ, 2007).

Essa ampliação de enfoque, contudo, não deve ser vista como um simples movimento interno à Sociologia Rural, uma vez que integra um contexto reflexivo amplo no qual a mudança do foco das preocupações dos especialistas europeus e norte-americanos acompanha a redução objetiva e o isolamento social das carências materiais<sup>22</sup> em seus respectivos países.

Ancorados na observação dos rearranjos e das transformações das ruralidades européias, citadas na seção anterior, Ploeg et al. (2000) afirmam que as estratégias de desenvolvimento rural deveriam ter novos objetivos, como a produção de bens simbólicos (paisagens), a valorização de economias de escopo e não de escala, e a pluriatividade das famílias rurais. Deveriam, ainda, implicar na criação de novos produtos e serviços, associados a novos mercados; procurar formas de redução de custos a partir de novos caminhos tecnológicos; e tentar reconstruir a agricultura não apenas nos estabelecimentos, mas também em nível regional e para a economia rural como um todo.

Outro autor a propor uma nova abordagem para o desenvolvimento rural, particularmente em países em desenvolvimento, foi o inglês Frank Ellis. Segundo Schneider (2004), a abordagem dele privilegia o que denomina de estratégias de sobrevivência familiares e a diversificação dos modos de vida rurais, mostrando que as iniciativas que melhoram as condições de vida dessas populações estão, na maioria das vezes, nas próprias localidades e territórios onde vivem, mediante a combinação de um repertório variado de ações e estratégias.

Alguns autores, porém, criticam as idéias de desenvolvimento endógeno (LOWE et al., 1993; RAY, 2001). Para eles, a noção de que locais rurais perseguiriam um

---

<sup>22</sup> Quando a autêntica carência material é objetivamente reduzida e socialmente isolada e quando são desencadeados riscos e potenciais de auto-ameaça numa medida até então desconhecida, opera-se a passagem de uma lógica de distribuição de riqueza para uma lógica de distribuição de riscos na modernidade tardia (BECK, 2010). Os questionamentos de como a riqueza pode ser distribuída de forma desigual e legítima são substituídos por questionamentos sobre como ameaças e riscos coproduzidos podem ser evitados, minimizados, isolados e redistribuídos sem comprometer o processo de modernização e as fronteiras do (ecologicamente, socialmente, medicinalmente e psicologicamente) aceitável.

desenvolvimento socioeconômico autônomo e livre de influências externas (sejam elas a globalização, o comércio externo ou políticas dos governos ou da União Européia) pode ser ideal, mas não é uma proposição prática para a Europa contemporânea. Todas as localidades incluiriam um mix de forças exógenas e endógenas, havendo interação entre o nível local e o extra-local. O ponto crítico seria, neste caso, aumentar a capacidade das áreas locais para transformarem esses processos, recursos e ações mais amplos em benefício próprio.

Esse seria um modelo de desenvolvimento neo-endógeno, que tem foco nas interações dinâmicas e nas mediações entre o local e os ambientes políticos, institucionais, comerciais e naturais mais amplos. A abordagem da economia do conhecimento aplicada ao desenvolvimento rural neo-endógeno buscaria desenvolver o capital social<sup>23</sup> e humano em redes de empresas, profissionais e agências que trabalham nas áreas rurais (WARD et al., 2005, citado por GALDEANO-GOMES et al., 2011).

A sustentabilidade é outra faceta do debate sobre desenvolvimento rural. Desde os anos 1990, o conceito de desenvolvimento sustentável se tornou influente em diversas políticas, quase sempre acompanhado de definições vagas e diretrizes globais, o que torna mais difícil sua operacionalização em programas nacionais ou regionais de ações concretas. Três elementos comuns, no entanto, predominam nos variados discursos sobre sustentabilidade: desenvolvimento econômico, inclusão social e proteção ambiental – correlatos para mercado, Estado e natureza (MOREIRA, 2007) -, numa complicada co-otimização de objetivos contraditórios, que não podem ser alcançados simultaneamente ou sem *trade-offs* (BRUCKMEIER E TOVEY, 2008). Estes três princípios estão invocados no já mencionado Relatório Brundtland, das Nações Unidas, o qual representa a matriz discursiva hegemônica, criticada por Moreira (2007) por não problematizar a apropriação privada da natureza e o comércio transnacional. Segundo este autor, o desenvolvimento sustentável é apenas uma questão de uso do ecossistema na lógica do mercado, com regulações políticas ambientais legitimadas em acordos internacionais.

No plano coletivo, a desatenção ao possível uso ideológico da noção de sustentabilidade, conforme apontado por Moreira (2007), e a difusão das ideias ambientalistas favorecem a incorporação da retórica do desenvolvimento sustentável nas representações

---

<sup>23</sup> A noção de capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas. Permite ver que os indivíduos não agem independentemente, que seus objetivos não são estabelecidos de maneira isolada e seu comportamento nem sempre é estritamente egoísta. Neste sentido, as estruturas sociais devem ser vistas como recursos, como um ativo de capital de que os indivíduos podem dispor (ABRAMOVAY, 2000).

sociais de variados grupos. Para Castells (1999), o movimento ambientalista<sup>24</sup> despontado no final dos anos 1960 nos Estados Unidos, Alemanha e Europa Ocidental - depois de as idéias ecológicas terem perdurado por mais de um século como tendência intelectual restrita de uma elite - está no cerne de uma reversão das formas pelas quais pensamos a relação entre economia, sociedade e natureza, proporcionando o nascimento de uma nova cultura. No final da década de 1960, nos países mencionados, surgiu um movimento ambientalista de massas, entre as classes populares e com base na opinião pública, que se espalhou pelo mundo. Para Castells, existe uma relação direta entre os temas abordados pelo movimento ambientalista e as principais dimensões da nova estrutura social – a sociedade em rede – que passou a se formar dos anos 1970 em diante. Tais dimensões estariam ligadas à consolidação da ciência e da tecnologia como os principais meios e fins da economia e da sociedade; à transformação do espaço e do tempo, possibilitada principalmente pelos avanços nos sistemas de comunicação; à dominação da identidade cultural por fluxos abstratos globais de riqueza, poder e informações, construindo virtualidades reais pelas redes da mídia. Assim, o autor vê o ambientalismo como uma nova forma de movimento social descentralizado, multiforme, orientado à formação de redes e de alto grau de penetração. Castells (1999) afirma que há um discurso ecológico implícito e coerente que perpassa uma série de orientações políticas e origens sociais inseridas no movimento, e que fornece a estrutura sobre a qual diferentes temas são discutidos em momentos distintos e com propósitos diversos. Os conflitos entre os componentes do movimento ambientalista são ligados à definição de táticas, prioridades e tipos de linguagem a serem mobilizados, não à idéia de associar a defesa de ambientes específicos a novos valores humanos.

Segundo Martins (2008), a questão ambiental emerge em meados do século XX tendo por base o desenvolvimento das capacidades de aferição e previsibilidade da ciência. Sua origem estaria interligada aos interesses dos agentes econômicos financiadores dos primeiros grandes relatórios sobre o uso moderno dos recursos naturais, bem como sua estruturação nos aparatos recentes de recomendações multilaterais e regulação do uso e acesso aos recursos. Neste sentido, haveria um jogo de retroalimentação perita no qual, ao identificar os níveis de pilhagem ambiental da economia moderna, os mesmo instrumentos científicos adquiririam autoridade sobre a previsão legítima dos rumos de tal pilhagem da formulação de políticas de

---

<sup>24</sup> Castells (1999) define ambientalismo como todas as formas de comportamento coletivo que, em seus discursos ou práticas, visam corrigir formas destrutivas de relacionamento entre o homem e seu ambiente natural, contrariando a lógica estrutural e institucional predominante. O autor distingue este conceito de ecologia, que seria, do ponto de vista sociológico, o conjunto de crenças, teorias e projetos que contemplam o gênero humano como parte de um ecossistema mais amplo, que visa o equilíbrio.

mitigação dos prejuízos então conhecidos. Por detrás da aparente ecologização da política, Martins (2008) percebe ocorrer o que Habermas havia denominado de cientificação da política, recurso discursivo cujas bases de imposição assentam-se na retórica da impessoalidade e da previsibilidade.

Embora uma noção vaga de “desenvolvimento sustentável” frequentemente permeie discursos políticos e científicos, na prática é amplamente reconhecido que os atores negociam suas diferentes interpretações. Segundo Bruckmeier e Tovey (2008), essas variam de uma concepção ligada ao paradigma da modernização ecológica, com forte base tecnológica - situação na qual o conhecimento perito é o elemento-guia da ação -, à concepção de uso autônomo e responsável dos recursos naturais pelos atores locais rurais – situação que tais estudiosos atrelam a um conhecimento plural, situado e leigo. É possível discordar da ligação simplificada que Bruckmeier e Tovey fazem entre ação local e conhecimento leigo (no sentido atribuído por Giddens), uma vez que essa postura de valorização dos elementos locais também pode estar informada por um tipo de conhecimento perito que exalta o capital social e humano, como nas vertentes do desenvolvimento endógeno. É possível concordar com os estudiosos, porém, na afirmação de que o conhecimento é socialmente distribuído de modo diferenciado e desigual, e que a cooperação entre atores é também um processo de redistribuição de conhecimentos, os quais são redefinidos, codificados, combinados e integrados, aceitando ou excluindo conhecimentos específicos para chegar a seus propósitos específicos.

Em termos institucionais, uma expressão importante da articulação entre metas sociais e ambientais no desenvolvimento agrícola são as cláusulas ambientais criadas pela União Européia (UE) após a reforma de 1992 em sua Política Agrícola Comum (PAC). As cláusulas agroambientais<sup>25</sup> têm como principal função a incorporação de compromissos ambientais na concessão das ajudas diretas aos agricultores dos Estados-membros. Em outras palavras, os agricultores receberiam maior ajuda financeira da UE através da adesão a compromissos de emprego de métodos de produção agrícola compatíveis com a proteção ambiental e a preservação da paisagem do agroambiente. Por meio de tal política, a UE estaria influenciando não somente sobre o perfil das práticas agrícolas dos países comunitários, mas também sobre os próprios níveis de renda das comunidades rurais (MARTINS, 2005).

Horlings e Marsden (2011) alertam que na agricultura tornou-se dominante um “modo higiênico de regulação” estatal e privado, por meio da proliferação de instrumentos e

---

<sup>25</sup> Instituídas inicialmente pela Regulação Agroambiental 2.078/92 e depois ampliadas pela resolução 1.257/99 do Conselho da EU.

garantias ambientais remotas e burocráticas, que geram novas barreiras regulatórias à entrada no mercado para muitos pequenos agricultores e fabricantes. “Propriedades rurais (e agricultores) têm suportado a pior parte desta estratégia científica de gestão de risco” (MARSDEN, 2010). Giddens (1989, 1991, 2002) colabora para a interpretação dessa situação ao explicar que as relações sociais são deslocadas, pelos sistemas peritos, dos contextos locais de interação, fomentando relações entre ausentes. O ônus deste modo higiênico de regulação, fomentado nos sistemas peritos, recai sobre os pequenos produtores, sendo as relações de poder camufladas por contatos sem-rostro. A ênfase no risco também nos remete a uma consequência desta proliferação de saberes peritos, os quais nos revelam perigos que frequentemente não escolhemos correr – como no caso dos problemas ambientais.

A emergência do “capitalismo verde” tem sido criticada por ser “nada menos do que uma ampla estratégia para a comodificação, mercantilização e financialização da ecologia, que intensifica e aprofunda radicalmente a penetração da natureza pelo capital” (SMITH, 2007, p. 17). Assim, suas várias manifestações, tais como créditos de carbono e parques ecoindustriais, são vistas muitas vezes como perpetuadoras da mesma lógica neoliberal e da mesma rota de desenvolvimento, as quais são simplesmente renovadas com um leve tom verde (BRISTOW e WELLS, 2005).

Devemos lembrar que embora a agricultura continue sendo o uso predominante da terra nas áreas rurais da Europa, ela não mais exerce papel social ou econômico dominante. Na União Européia, o setor agrícola responde por apenas 6% dos empregos e tem relevância mínima quanto à geração do Produto Interno Bruto das regiões rurais. Mesmo nos locais em que a agricultura ainda é um setor político estratégico e determina o ambiente rural, a dependência frente à atividade agropecuária vem diminuindo, direcionando o foco das políticas de desenvolvimento rural para outros aspectos econômicos e sociais (GALDEANO-GOMES et al., 2011). Na União Européia, o desenvolvimento rural é visto por alguns autores como suporte à diversificação das atividades econômicas para além da agricultura, com iniciativas como o LEADER<sup>26</sup> (WOODS, 2009).

---

<sup>26</sup> O programa Leader – Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais – surge em 1991, como Iniciativa Comunitária da União Europeia, no âmbito de um amplo processo de discussão sobre planejamento de políticas no continente. O Leader inovou por seu viés territorial, em oposição ao caráter setorial dos investimentos tradicionalmente destinados às áreas rurais, e pela estratégia do tipo *bottom-up*. Envolve, assim, a estruturação dos recursos do território de forma coerente; o envolvimento de diversos atores e instituições; a integração entre setores empresariais em uma dinâmica de inovações; e a cooperação com outras áreas e políticas nos vários níveis de governo. Em sua primeira fase, de 1991 a 1994, o programa apoiou 217 projetos territoriais, passando para mil na fase seguinte, de 1994 a 1999. Os projetos recebem apoio de acordo com mérito, não havendo uma pré-seleção, como estímulo à competição entre territórios e à mobilização de energias e talentos pela busca por recursos (FAVARETO, 2010).

Como essas características européias são singulares, a discussão de uma agenda rumo ao desenvolvimento rural sustentável distingue as prioridades dos países desenvolvidos daquelas dos países em desenvolvimento. Nos países desenvolvidos, os temas prioritários se relacionam com as normas reguladoras do comércio agrícola, a preservação ambiental e a qualidade de vida no meio rural. Nos países em desenvolvimento, ganham maior importância os temas ligados à segurança alimentar, à pobreza e ao crescimento da produção agrícola.

Segundo Pinto (2004), o desafio para os países da América Latina é a construção de um modelo que promova a equidade, incorporando os excluídos ao processo de crescimento, dentro de uma perspectiva de conservação dos recursos naturais. No debate acadêmico nacional, destacam-se as propostas ligadas ao fortalecimento da agricultura familiar e ao desenvolvimento territorial, com ênfase no capital social e na dinamização das economias locais.

\* \* \*

Nesta seção, buscamos mostrar que em um ambiente no qual as práticas sociais estão baseadas em processos de filtragem de informação seletiva (GIDDENS, 1991), atores estrategicamente posicionados, sobretudo aqueles situados nos espaços de fluxos, regulam reflexivamente as condições globais de reprodução do sistema (sua manutenção ou mudança), por meio dos mecanismos de desencaixe (sistemas peritos e fichas simbólicas). A formulação e a implementação de modelos de desenvolvimento rural, tratadas ao longo desta seção, ilustram essa afirmação, pois revelam como a construção do conhecimento acadêmico-científico – e, portanto, perito - organiza práticas sociais deslocadas no tempo e no espaço, inclusive mediando políticas e programas de desenvolvimento. Nesse processo, os executores de tais políticas e programas, notadamente profissionais da extensão rural, atuam reencaixando as relações sociais (desencaixadas pelos sistemas peritos) em situações de copresença, mantendo encontros face-a-face com o público-alvo de tais políticas (os habitantes das áreas rurais).

A conjugação entre proximidade e distância, familiaridade e estranhamento altera o tecido social e exige a confiança em princípios impessoais e anônimos, muitas vezes novos em relação às experiências dos atores envolvidos, tais como os quase-axiomas da participação, da governança descentralizada, dos capitais humanos e da valorização da natureza, no caso das propostas de desenvolvimento rural tratadas nesta seção. Porém, a ambivalência está no âmago das relações de confiança nos sistemas abstratos, significando

que as atitudes leigas em relação à ciência e ao conhecimento técnico mesclam respeito e hostilidade (GIDDENS, 1991). Seguindo a compreensão teórica de Giddens, a não adesão imediata ou completa de diferentes atores e grupos sociais aos modelos e políticas aqui estudados se relacionaria, dentre outros, à desconfiança, ao ceticismo ou à cautela, e também à capacidade de agência dos indivíduos. Os dados obtidos em campo durante esta pesquisa permitem complexificar esta posição analítica, o que será mostrado a partir da quarta seção, quando o Programa de Microbacias for especificamente abordado.

Por ora, retoma-se o referencial teórico para destacar que a confiança nos sistemas peritos também é afetada pelos riscos produzidos pelo homem e pelo processo de modernização associado ao avanço da ciência e da tecnologia, devido à inevitabilidade de perigos que, com frequência, os indivíduos não escolhem correr e, ademais, estão longe do controle individual e do controle das grandes organizações, incluindo Estados.

As propostas para o desenvolvimento rural visam, explícita ou implicitamente, minimizar riscos, enquanto estes permanecem, de certo modo, sob controle. Por exemplo, o risco de agravamento dos impactos ambientais decorrentes de práticas agrícolas inadequadas (ação sobre a natureza criada), os quais prejudicam a qualidade da água, do ar e a fertilidade dos solos, com implicações à oferta de alimentos e a saúde da população. Outro problema que tais propostas visam minimizar é o de intensificação de situações de pobreza e suas possíveis implicações, inclusive a de instabilidade política, manifestações públicas contra o sistema político-econômico<sup>27</sup>, migração às cidades e pressão por ajuda assistencial. Tais riscos seriam “riscos globalizados”, com tendência a atingir primeiramente a localidade e, posteriormente, se espalhar. A preocupação com a água é, talvez, uma das mais evidentes.

Essas ameaças ficam mais evidentes nos discursos das agências bilaterais ou multilaterais de desenvolvimento, como o Banco Mundial, que trabalham com desenvolvimento rural nas regiões em que a carência material é fortemente presente para a maioria da população – as sociedades da escassez de Beck (2010). Já os discursos acadêmico-científicos que tratam do desenvolvimento rural nas regiões mais ricas, como as européias ou norte-americanas, tendem a secundarizar o risco da fome e da pobreza e enfatizar questões mais amenas, como a paisagem e a valorização da cultura local, uma vez que a relativa estabilidade material desfaz a legitimidade da pobreza como objetivo maior do desenvolvimento.

---

<sup>27</sup> A forte elevação dos preços de alimentos básicos (como milho e arroz) em 2007/2008 levou a uma onda de protestos, por vezes violentos, em diversos países, sobretudo na África, América Central e Ásia, por exemplo.

Na próxima seção, apresentaremos um exemplo da orquestração global de sistemas peritos sob a bandeira da promoção do desenvolvimento rural, da minimização da pobreza e da sustentabilidade ambiental, analisando a atuação do Banco Mundial.

#### 4 AGÊNCIAS MULTILATERAIS DE FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO: O BANCO MUNDIAL

Gómez (2007) ressalta que a construção de um novo paradigma de desenvolvimento para o meio rural exige uma arquitetura institucional complexa e eficaz. Primeiro porque precisa integrar as mais diversas escalas (da local à global) na implementação e difusão desse paradigma. Segundo, porque o prestígio do desenvolvimento como instrumento que assegura a reprodução do capital e como pauta que ordena a dinâmica social não pode ser relegado a instituições incapazes, com recursos humanos e financeiros limitados.

Dada a influência das proposições do Banco Mundial nesse contexto, e sendo ele financiador da política estudada neste trabalho, sistematizamos nesta seção as principais propostas elaboradas pela instituição entre 1997 e 2008. O método empregado para tal foi o da análise documental, concentrada na leitura e interpretação dos três principais documentos publicados pelo Banco Mundial no período: *Rural Development: From Vision to Action* (1997, 236 p.), *Reaching the Rural Poor – A Renewed Strategy for Rural Development* (2003, 208 p.) e *World Development Report 2008: Agriculture for Development* (2007, 386 p.). Tais documentos foram levantados em pesquisa realizada na página eletrônica do BIRD, que dispõe de extensa lista de publicações (relatórios e outros documentos) sobre o tema<sup>28</sup>. Os três documentos mencionados acima foram identificados como os mais relevantes por seu caráter essencialmente estratégico para o Banco, por terem abrangência global<sup>29</sup> e, também, devido à recorrente referência a tais documentos em outros materiais do próprio Banco. A relevância desses relatórios se confirmou posteriormente, pela leitura dos mesmos.

Antes de apresentar a análise documental supramencionada, esta seção faz um breve histórico sobre a origem e a atuação do Banco Mundial, de modo a contextualizar e contribuir para a coerência dos argumentos apresentados. Sustentamos que o Banco Mundial aposta fortemente no conhecimento acumulado em seu quadro para traçar estratégias a serem implementadas nos países tomadores de recursos. A instituição, ao afirmar que tem como objetivo central a redução da pobreza por meio de um desenvolvimento de base ampla e

<sup>28</sup> Ao efetuar a busca pelo termo “rural development” na seção de documentos e relatórios publicados pelo Banco Mundial, um total de 10.000 títulos, datados de 1948 a 2000, são listados. A busca excede o limite de pesquisa do sistema online do Banco, de modo que as publicações mais recentes não constam como resultado. O sistema oferece, então, opções de refinamento da busca, através da escolha de subtópicos (por exemplo, ligados ao crescimento agrícola e desenvolvimento rural; manejo de recursos naturais e ruralidades, educação rural, mercado de trabalho rural, política fundiária, pobreza rural, etc), o que possibilita o acesso aos documentos publicados até 2011.

<sup>29</sup> A maioria dos documentos indicados pela busca efetuada na página institucional do Banco na internet refere-se a diagnósticos e programas direcionados a países em particular, com escopo muito restrito de interesse.

sustentável, elegeu a temática do desenvolvimento rural como uma de suas maiores bandeiras, nos últimos quinze anos. Deste modo, ancora-se não apenas em seu poder financeiro, mas também no conhecimento especializado alavancado por seu corpo técnico<sup>30</sup> – ou seja, em fichas simbólicas e sistemas peritos, os dois mecanismos de desencaixe descritos por Giddens (1989, 1991, 2002).

Suas propostas se alinham à produção acadêmica da área<sup>31</sup>, influenciando e sendo influenciadas por elas. Rodeadas pelos sistemas peritos, encontram legitimidade junto a diversos grupos de atores sociais. A manutenção dessa legitimidade requer a articulação de redes, que se arranjam no que Castells (1996) denominou de espaço de fluxos. O espaço de fluxos é o suporte material dos processos dominantes das sociedades informacionais contemporâneas, as quais se distinguem pela preponderância da informação para a reprodução cotidiana. É na qualidade da informação – aquela que alimenta as atividades materiais e imateriais do espaço de fluxos ou aquela transmutada em conhecimento, que sustenta a reflexividade que produz/reproduz os sistemas sociais – que encontramos o elo de articulação entre Castells e Giddens.

Perícia e fluxos são os principais instrumentos conceituais que guiarão a análise dos documentos tratados nesta seção. Uma vez que o primeiro já foi tratado nas seções anteriores, nos deteremos na sequência à explicação do arcabouço teórico relacionado ao segundo.

A revolução das tecnologias da informação, em função da sua penetrabilidade nas demais esferas da atividade humana, é o ponto inicial para Castells (1996) pensar a complexidade dos sistemas sociais atuais. O autor identifica uma nova organização social construída em torno de fluxos, que concentram processos materiais e simbólicos dominantes, fazendo da tecnologia e da informação os elementos constituintes das relações sociais e produtivas.

Segundo Castells (1996), o efeito combinado das tecnologias da informação e dos processos sociais induzidos pelas transformações históricas em curso alteram também o significado social do tempo e do espaço. Ao contrário das teorias sociais clássicas, que supõem o domínio do espaço pelo tempo, o autor propõe que o espaço organiza o tempo na sociedade em rede. Do ponto de vista da teoria social, o “espaço é o suporte material das práticas sociais de tempo compartilhado” (CASTELLS, 1996, p. 436) – ou seja, práticas simultâneas no tempo, que não dependem, necessariamente, de contigüidade física.

---

<sup>30</sup> Segundo Pereira (2010), se o Banco Mundial fosse apenas um intermediário financeiro, ele precisaria de um décimo de seu *staff*.

<sup>31</sup> Ver seção 3.

O autor afirma que as sociedades contemporâneas estão construídas em torno de fluxos: fluxos de capital, de informação, de tecnologia, de imagens, de sons, etc. “Por fluxos, entendo as seqüências intencionais, repetidas e programáveis de interação entre posições fisicamente desarticuladas, mantidas por atores sociais, nas estruturas econômica, política e simbólica da sociedade” (CASTELLS, 1996, p. 501).

O conjunto de elementos que sustenta os fluxos e propicia suas articulações simultâneas é o “espaço de fluxos”. Ele é composto de camadas materiais. A primeira refere-se aos impulsos eletrônicos, que possibilitam comunicações, transmissões e transportes em alta velocidade. A segunda camada são os nós: lugares (megacidades<sup>32</sup> ou conglomerados) específicos que coordenam a interação entre os atores que circulam no espaço de fluxos. A terceira camada refere-se à organização espacial dos grupos gerenciais dominantes, uma vez que, para atender seus interesses, a elite empresarial tecnocrática e financeira opera mecanismos de segregação geográfica e simbólica, através de um estilo de vida próprio, cosmopolita em sua arquitetura, hábitos e cultura. Isso significa que a dominação não é apenas estrutural, mas também estabelecida, concebida e implementada por atores sociais. Em paralelo, a maioria dos indivíduos continua vivendo no “espaço de lugares”, onde estão enraizadas suas histórias, experiências e costumes. “As elites são cosmopolitas, as pessoas são locais”, escreve Castells (1996).

Voltamos neste ponto a Giddens (1989) para destacar que as posições sociais são constituídas estruturalmente como interseções específicas de significação, dominação e legitimação que se relacionam com a tipificação dos agentes. O autor afirma que agentes posicionados (situados no tempo, no espaço e no plano relacional) possuem identidades portadoras de prerrogativas e obrigações, definidas em redes sociais que implicam poderes e coerções. Isso é perceptível numa cadeia de relações em que se conectam diferentes níveis de sociabilidades, como no caso da agricultura e do desenvolvimento rural, onde estão envolvidos produtores rurais de diversas escalas, técnicos, agentes públicos, formuladores de políticas governamentais, organizações civis, acadêmicos e pesquisadores, instituições de financiamento e outros, que concorrem para fazer prevalecer seus próprios interesses.

A 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

---

<sup>32</sup> Megacidades são centros que aglutinam poder nas sociedades informacionais, estando física e socialmente conectadas com o globo e desconectadas do local. Expressam, assim, conexões funcionais e descontinuidades. O sistema espacial das sociedades baseadas em conhecimentos e organizadas em fluxos caracteriza-se pela concentração e descentralização simultâneas, em todos os países; pela globalização e, ao mesmo tempo, pela regionalização, numa hierarquia geográfica subordinada à geometria variável do dinheiro e dos fluxos de informação (CASTELLS, 1996).

sistema social. O espaço de fluxos não é a única lógica espacial de nossas sociedades, mas é a dominante por ser a lógica dos interesses de instituições cujas funções e procedimentos internos são estratégicos para a formulação e reprodução de práticas sociais, como é o caso do Banco Mundial.

#### **4.1 O Banco Mundial: origem e atuação**

Castells (1996) considera que as sociedades são organizadas em processos estruturados por relações historicamente determinadas de produção, experiência e poder. No atual momento histórico, as fontes fundamentais de poder e produtividade econômica seriam a geração, o processamento e a transmissão de informações. O autor, então, constrói sua argumentação sobre o capitalismo informacional, a partir da observação da aceleração do desenvolvimento das tecnologias da informação<sup>33</sup>, na década de 1970. Ele defende que as novas tecnologias da informação, inicialmente impulsionadas por pesquisas militares, foram utilizadas pelo setor financeiro para reestruturar o sistema capitalista na década de 1980, após uma série de crises. Aproveitando-se do processo de desregulamentação promovido pelos Estados Unidos e organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), o capital financeiro multiplicou sua circulação entre os diversos mercados mundiais, em movimentos cada vez menos vinculados ao processo produtivo.

O Banco Mundial e o FMI foram criados no cenário do pós-Segunda Guerra, para dar sustentação à construção de uma nova ordem econômica<sup>34</sup>. Em 1944, a Conferência de Bretton Woods reuniu nos Estados Unidos 44 países não-comunistas para discutir propostas para a concepção de um novo sistema financeiro internacional, já que o padrão-ouro estava em decadência desde a Primeira Guerra Mundial. Ali foi formalizada a criação de um fundo de estabilização que manteria as taxas de juros mundiais em equilíbrio (o Fundo Monetário Internacional – FMI) e de um banco para reconstrução de países destruídos pela guerra e desenvolvimento de países pobres (o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD). Ambas instituições trabalhariam juntas, com papéis pré-definidos (ALEXANDER, 1999).

---

<sup>33</sup> O impacto das tecnologias da informação não foi só econômico e atingiu todos os campos das relações humanas - trabalho, cultura, relacionamentos, formas de lazer, etc -, alterando também o sentido do tempo e do espaço em nossa sociedade (CASTELLS, 1996).

<sup>34</sup> Para Clemente (2011), o FMI, em especial, foi criado com o objetivo primordial de controlar as economias capitalistas, principalmente as dos países subdesenvolvidos, que sempre recorreram aos empréstimos do banco, acentuando o endividamento externo, sendo um instrumento de pressão internacional sobre estes países, forçando os governos a aumentarem as exportações dos seus recursos naturais e abrirem as fronteiras aos capitais internacionais.

Enquanto instituição financeira, o Banco Mundial opera com fichas simbólicas – o dinheiro -, descritos como meios de troca que têm um valor padrão e são intercambiáveis em grande pluralidade de contextos (GIDDENS, 1989, 1991, 2002). As fichas simbólicas são, ao lado dos sistemas peritos, mecanismos de desencaixe, que deslocam o tempo porque representam crédito e deslocam o espaço porque permitem transações entre indivíduos ou instituições que não se encontram face-a-face. Associam, assim, instantaneidade e adiamento, presença e ausência.

Segundo Giddens (1991), a separação entre o tempo e o espaço<sup>35</sup> e sua formação em dimensões padronizadas, vazias, penetram as conexões entre a atividade social e permitem sua recombinação nas particularidades dos contextos de presença. Os mecanismos de desencaixe dilatam amplamente o escopo deste distanciamento espaço-temporal. “Este fenômeno serve para abrir múltiplas possibilidades de mudança, liberando os agentes das restrições dos hábitos e das práticas locais” (GIDDENS, 1991, p. 28). Assim, ao oferecer empréstimos para diversos países, o Banco Mundial influencia a organização do tempo e do espaço dos credores, fenômeno que se potencializa quando os empréstimos vêm acompanhados de diretrizes técnicas produzidas pelos sistemas peritos. Nesta relação entre ausentes, a forma visível do local oculta as relações distanciadas que determinam sua natureza – num jogo em que os atores que se encontram no espaço de fluxos desfrutam de posição privilegiada.

Fichas simbólicas e sistemas peritos, porém, dependem de um alto grau de confiança. Por isso, a criação do BIRD, sediado em Washington, exigiu em seus primeiros anos grandes esforços por parte do governo norte-americano e da própria instituição para atrair a comunidade financeira internacional. Os investidores mostravam-se ainda reticentes com os prejuízos da década de 1920 e com a suspensão do pagamento das dívidas externas em diversos países na década de 1930. Mostravam-se hesitantes também com a peculiaridade do BIRD, parecida com um órgão governamental, que poderia perturbar o livre mercado (GONZALES et al., 1990).

A instituição buscava se legitimar publicamente sob o argumento de que seria essencial para o estabelecimento da prosperidade global. Para Wade (2001), porém, o Banco

---

<sup>35</sup> Para Giddens (1991), na pré-modernidade, tempo e espaço se conectavam através da situacionalidade do lugar; porém, os instrumentos de marcação (relógios mecânicos, calendários, mapas) proporcionaram a separação do tempo e do espaço, esvaziando-os. O tempo se desconecta do espaço (e do lugar) quando ocorre a uniformização da organização social do tempo (ou seja, a padronização de sua mensuração); o espaço vazio é aquele desconectado do lugar (o cenário físico da atividade social). A separação ou o esvaziamento do tempo e do espaço são conceitualmente diferentes do desencaixe das relações sociais através do tempo e do espaço, segundo o autor.

Mundial está longe de ser uma instituição neutra e meramente técnica como se autoproclama, já que suas propostas obedecem a um projeto político muito específico e suas relações com os países subdesenvolvidos são marcadas por um jogo de poder que o favorece.

No Banco Mundial, a noção de desenvolvimento passou por várias fases, acompanhando um movimento, de certo modo, global. Esta se vinculou, em linhas gerais, a: a) necessidades de capitalização rápida (1944-1970); b) satisfação das necessidades sociais básicas (anos 1970); c) ajuste estrutural (anos 1980); d) ênfase sobre a pobreza<sup>36</sup> (anos 1990) (MONTENEGRO-GOMÉS, 2007). Ao ampliar seus setores voltados para a pesquisa e trazer importantes nomes da academia para os seus quadros, o Banco Mundial estabeleceu interlocuções frequentes com a comunidade desenvolvimentista. Buscando rigor científico às suas formas de interferência, a instituição consolidava o conhecimento perito como elemento distintivo de sua influência e atuação, apostando na racionalidade científica para legitimar suas estratégias políticas, financeiras e comerciais.

A preocupação do BIRD de conquistar uma posição de respeito no mercado financeiro – ou, em outras palavras, a necessidade de confiança nos sistemas abstratos - causou relativo atraso ao envolvimento da instituição com a temática do desenvolvimento rural. Segundo Castro (2004), o Banco temia que a adoção do tema levasse à discussão da reforma agrária; além disso, vários dos principais nomes da economia do desenvolvimento da época concebiam a indústria como o motor do crescimento, de modo que a importância da agricultura para o desenvolvimento econômico geral não era reconhecida pelo Banco, que destinava baixíssimos recursos para este segmento.

Na década de 1960<sup>37</sup>, porém, a instituição começou a dar atenção à agricultura, num movimento facilitado pela criação da Associação Internacional de Desenvolvimento (International Development Association - IDA), braço do Banco Mundial que possibilitou a expansão das atividades do banco para os países mais pobres (HONE, 1972). Com o

---

<sup>36</sup> Kapur, Lewis e Webb (1997) destacam que a palavra pobreza está ausente das cerca de 2.000 páginas de documentos decorrentes das reuniões de Bretton Woods, e que os primeiros 26 relatórios anuais do Banco pouco a mencionam, fazendo breve referência à pobreza rural. Os autores afirmam que um puritanismo lingüístico era comum há 50-60 anos entre banqueiros, governantes e economistas, e citam o “tabu da fome” levantado pelo brasileiro Josué de Castro, primeiro diretor da FAO em 1945. Segundo Josué de Castro, o tema não podia ser discutido publicamente com segurança, por suas implicações políticas e sociais explosivas. Na literatura acadêmica, o tema figurava de modo vago e pejorativo, frequentemente associado ao assistencialismo. A preocupação com a pobreza era subjacente ao tema do desenvolvimento e do crescimento econômico, mas só foi ressaltada em si quando se transformou em bandeira identitária do Banco, preocupado com a reversão de uma imagem atrelada frequentemente aos impactos negativos, do ponto de vista ambiental e social, dos projetos que financiava. Outro motivo que favoreceu a emergência da pobreza enquanto preocupação central do Banco foi a expansão do círculo de interlocutores da instituição, que saiu da comunidade financeira internacional e do âmbito dos governos para abarcar acadêmicos e, posteriormente, a sociedade civil organizada.

<sup>37</sup> Mais precisamente a partir da gestão de George Woods na presidência da instituição (1963-1968).

crescimento da população mundial, sobretudo no então chamado Terceiro Mundo, a produção de alimentos tornava-se insuficiente, e o investimento em pequenos agricultores começou a ser avaliado pelo Banco como uma estratégia para contornar o problema da fome e manter o abastecimento dos países do Norte importadores de alimentos. No final da década de 1960, países da América Latina, África e Ásia eram palco de ocupações, reformas na legislação agrária e lutas por descolonização, despertando o temor de que conflitos sociais e políticos se intensificassem, sobretudo em áreas de grandes desigualdades de acesso à terra (GONZALES et al., 1990).

Essas informações indicam que começava a ser gestada no Banco uma concepção de risco que viria a guiar, de modo frequentemente explícito, a maior parte de suas ações nos períodos seguintes. Beck (2010) entende os riscos de nossa sociedade como “potenciais de autoameaça civilizatória”, produtos do processo de modernização. Para esse autor, a definição de riscos é fundamental em termos sociopolíticos, pois esses podem ser irreversíveis, invisíveis, e baseiam-se em interpretações causais, de modo que se apresentam como tal somente através do conhecimento científico ou anticientífico que se tem deles. Por esse motivo, podem ser alterados, diminuídos ou aumentados, dramatizados ou amenizados, estando abertos a processos sociais de definição (BECK, 2010). Complementando essas observações com o instrumental analítico fornecido por Castells (1996), podemos afirmar que, nestes processos sociais, não há equilíbrio entre os agentes (individuais ou coletivos) no tocante aos seus respectivos poderes de interferência: tais processos são dominados pelos espaços de fluxos.

O Banco Mundial, assim, identificava (ou definia) os riscos e trazia também suas soluções<sup>38</sup>. George Woods, presidente do BIRD entre 1963 e 1968, defendia que os problemas dos países subdesenvolvidos não necessariamente eram consequência de suas deficiências, mas dos baixos preços das commodities, dos pesados termos das dívidas e das barreiras comerciais aos mercados dos países ricos. Ele sustentava que o Banco poderia ajudar na reforma agrária com construção de estradas, provisão de assistência técnica e serviços financeiros para os novos proprietários. Criticava a preferência do Banco por projetos com altas chances de lucro, preludivando o interesse pelos aspectos sociais do desenvolvimento (CASTRO, 2009).

Em 1968, Robert McNamara, ex-secretário de Defesa dos Estados Unidos durante a Guerra do Vietnã, iniciou sua gestão no Banco Mundial, tida por muitos como uma das mais

---

<sup>38</sup> Para Beck (2010), a expansão e mercantilização dos riscos elevam a lógica capitalista a um novo estágio: os riscos da modernização, intermináveis e autoproduzidos, são um “grande negócio”.

marcantes da instituição, pela guinada em direção a aspectos sociais. Na época, a discussão sobre a pobreza e o preconceito racial dos Estados Unidos ganhava espaço e surgiam as primeiras críticas à Revolução Verde. Em paralelo, a corrente da teoria do desenvolvimento que relacionava o fim da pobreza ao crescimento econômico perdia credibilidade e a redução da pobreza passava a ser associada à geração de emprego.

A inclusão de financiamentos para políticas sociais (como educação e saúde) em seus programas, antes limitados a projetos de infraestrutura (energia, comunicações e transportes), possibilitou que o Banco suplantasse, na qualidade de articulador político entre os países, o prestígio de outras agências internacionais (como aquelas ligadas à ONU), as quais detiveram grande poder no diálogo mundial até os anos 70.

O redirecionamento para aspectos sociais, porém, se fez menos por uma questão de justiça ou equidade social e mais por uma estratégia política (GONZALES et al., 1990). Castro (2009) concorda que a estratégia de alívio da pobreza deve ser compreendida como uma mera exigência que fora imposta ao Banco, o qual deveria adequar-se aos meandros da Guerra Fria e ao debate acadêmico sobre o desenvolvimento. Os projetos contra a pobreza foram, portanto, mais uma inflexão simbólica do que operacional, e os contundentes discursos em nome do desenvolvimento social dificilmente transformaram-se numa estratégia operacional coesa.

Para Pereira (2010), a “luta contra a pobreza” do Banco carecia de um enfoque teórico que lhe desse suporte e racionalidade e um instrumento operacional que permitisse a sua replicação em larga escala, de modo a conferir coerência, interna e externa, aos projetos que a instituição já vinha executando em agricultura, educação e desenvolvimento urbano. Estes surgiram com a definição da “pobreza rural absoluta” como alvo principal da intervenção do Banco por meio dos novos projetos de “desenvolvimento rural integrado” e da publicação do livro “Redistribuição com crescimento”, que academizou o discurso do Banco Mundial, instituindo categorias operacionais legítimas para as políticas públicas.

Os empréstimos para pequenos proprietários de terra<sup>39</sup> anunciados em 1973 representaram um novo pilar para o Banco Mundial. A pretensão discursiva era viabilizar a transição dos pequenos agricultores, supostamente presos no isolamento tradicional, para a integração com o mercado. Segundo Araújo (1991), a intenção era conceder facilidades a um

---

<sup>39</sup> O campesinato era um grupo estratégico para o equilíbrio sociopolítico das nações, uma vez que eventos como a derrocada dos EUA no Vietnã; a eleição, governo e derrubada de Allende no Chile; eleição de Indira Gandhi na Índia; guerra entre Índia e Paquistão e fundação de Bangladesh; nacionalização do petróleo e reforma agrária no Peru, entre outros, eram embalados pelo nacionalismo e tornavam as políticas de cunho distributivo e redistributivo bastante populares (PEREIRA, 2010).

setor totalmente privado e, simultaneamente, contribuir para desacelerar as migrações rurais-urbanas.

O programa de desenvolvimento rural integrado do Banco declarava ter, na década de 1970, objetivos como a criação de mercados para produtos rurais, concessão de crédito, programas de extensão, construção de estradas e sistemas de irrigação, estabelecimento de indústrias rurais, geração de empregos fora da fazenda, criação de obras públicas nos campos e desenvolvimento de centros de saúde, escolas e planejamento familiar. Essas variadas atividades deveriam ser sincronizadas numa área geográfica selecionada, tendo como pressuposto a aceitação da estrutura agrária. Era este o embrião das propostas que o Banco formularia para o desenvolvimento rural cerca de 20 ou 30 anos depois, como tratam os próximos tópicos desta seção.

Ainda na década de 1970, a importância relativa dos organismos multilaterais de crédito diminuiu, em função do aumento da liquidez internacional e da conseqüente oferta de crédito (barato e abundante) por parte das instituições financeiras privadas. Segundo Araújo (1991), o Banco Mundial precisava retomar seu dinamismo, sob pena de ver reduzida sua esfera de influência. Uma das medidas para isso foi a instituição de uma modalidade de crédito de desembolso rápido, condicionada à realização, pelo tomador, de um programa de estabilização acordado previamente com o FMI e de um pacote de reformas na política macroeconômica (cambial, comercial, tarifária e industrial), bem como à reorganização do setor público, de modo a adequar a economia doméstica ao novo ambiente externo (liberal, privatista, aberto ao comércio internacional) e manter o pagamento do serviço da dívida externa (ARAÚJO, 1991; ALEXANDER, 1999). O foco nos empréstimos de ajuste estrutural, além de resultados econômicos decepcionantes, gerou altíssimos custos sociais e a exacerbação da pobreza em muitos países.

A imagem do Banco Mundial perante a opinião pública se abalava gradativamente, à medida que os impactos negativos sociais e ambientais de seus programas, tais como o Polonoreste no Brasil e o Narmada na Índia, vinham à tona. Para sustentar sua posição, o Banco se articulou com outros organismos internacionais para ratificar a necessidade de políticas de liberalização econômica, protocoladas no chamado Consenso de Washington, de 1989, ao qual se somaram outras prescrições em 1995. Paralelamente, passou a dar mais visibilidade às pesquisas de avaliação dos resultados de sua atuação e a prescrever medidas com explícitos objetivos ecológicos e sociais (sem, obviamente, se distanciar das metas econômicas e políticas subjacentes), a partir de estudos desenvolvidos por seus quadros, em

parceria com instituições públicas e privadas ou consultores independentes<sup>40</sup>. O portfólio de empréstimos, assim, se diversifica para incluir equidade de gênero, participação popular, estratégias de governança (através da descentralização, transparência e responsabilidade) e conservação ambiental. Ações no campo da educação, por exemplo, eram legitimadas por novos paradigmas teóricos que instalavam a acumulação de capital humano como propulsor do crescimento endógeno.

Segundo Toye e Toye (2005), o Banco Mundial criou um Departamento de Meio Ambiente em 1987, após pressão do Congresso e do Tesouro dos Estados Unidos, os quais, por sua vez, respondiam aos protestos de ONGs norte-americanas contra os danos ambientais dos projetos financiados pelo Banco. Castells (1999) lembra que o ambientalismo não pode ser considerado apenas um movimento de conscientização em prol da natureza, pois desde o início busca influenciar legislações e governos, através de uma atitude de vigilância capaz de restaurar a confiança e dar novo ânimo a valores éticos. A partir dos anos 1990, as alianças feitas entre os grupos ambientalistas e grupos de direitos humanos, de mulheres, etc geram coalizões que suplantam a política institucional, sem ignorá-la. Segundo Castells (1999), o fio condutor dessas relações cada vez mais estreitas é o aumento do conhecimento e da percepção das potencialidades das nossas tecnologias, e do abismo gigantesco entre nossa capacidade de produção e nossa organização social destrutiva (CASTELLS, 1999).

A influência das organizações civis provocou mudanças na cultura burocrática do Banco, que ampliou os canais de diálogo e cooperação com as ONGs e incorporou, dentro de seu rol de interesses, as suas preocupações – o que nos permite afirmar que grupos ambientalistas “ampliados” e fortes também circulam nos espaços de fluxos, exercendo poder com base nos sistemas peritos. Na metade da década de 1990<sup>41</sup>, o Banco deu início a um trabalho de propaganda e intensificação de alianças, visando reconstruir sua imagem e ampliar relações com governos, agências públicas e atores privados. Como parte desses esforços,

---

<sup>40</sup> Um exemplo foi o estudo realizado em 1989/1990 pelo setor de Assuntos Internacionais da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República (Seain/Seplan), a pedido do Departamento de Avaliação de Operações do Banco Mundial. O intuito era avaliar os impactos ambientais dos projetos co-financiados pelo banco no Brasil nas duas décadas anteriores, para subsidiar ações futuras. A publicação do estudo ocorreu em 1994 (FREITAS e SOARES, 1994), após validação do Banco e incorporação das observações da instituição a respeito. Destacam-se, ali, críticas e sugestões comuns a outros documentos do Banco Mundial, com ênfase: a) na importância da participação social como forma de mitigar os impactos sociais dos projetos; b) na importância da delimitação geográfica (preferencialmente por bacias hidrográficas) para o gerenciamento de ações ambientais; c) na importância de se combinar atividades produtivas (econômicas) e conservacionistas (ambientais). Estes aspectos são facilmente identificáveis no Programa de Microbacias Hidrográficas do Estado de São Paulo, que estava, então, em fase de gestação no Banco.

<sup>41</sup> Quando tem início a gestão de James Wolfensohn na presidência do Banco, em 1995.

continuou investindo pesadamente em sua infraestrutura intelectual, publicando artigos, livros, uma série de relatórios e dados estatísticos.

Pesquisadores do Banco Mundial entrevistados por Deaton et al. (2006) afirmam que as pesquisas ali geradas servem de apoio operacional às estratégias políticas da instituição. Os resultados dos estudos precisam passar uma impressão rigorosa e profissional para entrar em revistas científicas altamente críticas, ao mesmo tempo em que precisam satisfazer ao Banco e mostrar alinhamento aos programas financiados. O departamento de Relações Públicas do Banco também acompanha de perto o que é publicado.

As ambiguidades da perícia construída pelo Banco são também levantados por Samoff (1992, citado por WAEYENBERGE, 2006), que usa o termo “complexo financeiro-intelectual” para se referir às implicações, aos termos do debate, da conjunção entre assistência ao desenvolvimento e pesquisa sobre desenvolvimento. Para o autor, as pesquisas realizadas sob este prisma facilmente consideram como dados os padrões econômicos, políticos e sociais existentes; o processo de criação do conhecimento é frequentemente obscurecido e as relações de poder envolvidas na pesquisa e nos programas a que elas dão suporte são geralmente mistificadas. Entendimentos parciais são privilegiados e a atenção diverge de perspectivas alternativas. Tanto Waeyenberge (2006) quanto Toye e Toye (2005) mencionam o controle editorial do que é produzido e publicado pela instituição, por vezes resultando no afastamento ou demissão de nomes importantes do quadro de funcionários do Banco (como ocorreu com William Easterly, Joe Stiglitz e Ravi Kanbur, ratificando que, nos sistemas peritos, o conjunto da especialidade é mais relevante que o indivíduo especialista).

Uma conjunção de fatos abalou a imagem pública do Banco no final dos anos 1990 e início de 2000, mas a instituição continuou a focar em publicidade, relações públicas e na área de pesquisas para recuperar-se. Segundo Pereira (2010), em meados da década de 2000, o Banco ostentava uma posição sem rival em matéria de influência intelectual, com publicações mais citadas que a média das revistas de economia. Para o autor, a legitimidade do Banco Mundial como fonte de dados, afiançador de idéias, formador de *policymakers*, produtor de análises comparativas e guia para políticas de desenvolvimento é sólida e garante à instituição capacidade para rapidamente assumir a liderança em qualquer temática.

As atividades de pesquisa são realizadas em todo o Banco, abarcando os departamentos regionais, o Instituto Banco Mundial e, sobretudo, a Vice-Presidência de Economia e Desenvolvimento (DEC). Esta conta com pesquisadores em tempo integral e funcionários de apoio, sendo subordinada diretamente ao economista-chefe da instituição.

Predominam pesquisadores com formação ou pós-graduação em Economia, vindos de universidades dos Estados Unidos e do Reino Unido (DEATON et al., 2006).

Em 2011, o BIRD contava com 187 países membros, representados por um quadro de governadores (geralmente ministros da Fazenda ou do Desenvolvimento, ou presidentes do Banco Central dos países membros), os quais se encontram anualmente (WORLD BANK, 2011). O poder de voto dentro do BIRD é proporcional à contribuição financeira do país à instituição. Em agosto de 2011<sup>42</sup>, o poder de voto dos Estados Unidos equivalia a 16% do total; o Japão tinha 9%, França, Alemanha e Reino Unido, cerca de 4% cada<sup>43</sup>. A título de ilustração, a cota do Brasil era de 2%, ligeiramente abaixo de Canadá, China, Índia e Itália (2,73% cada). Para se tornar membro do Banco Mundial, um país deve, primeiramente, ser associado ao FMI (WORLD BANK, 2011).

Argumentamos aqui que o Banco Mundial se vale dos conhecimentos peritos gerados em outras instâncias e em seus próprios quadros – portanto, livre das barreiras geográficas do espaço - para delinear suas estratégias de atuação, e parte da avaliação reflexiva dos impactos de seus projetos para balizar suas estratégias seguintes. Como instância que exerce poder também por estar política e economicamente autorizada por um forte grupo de Estados, os conhecimentos que gera, processa e comunica tendem a encontrar relativa facilidade para se legitimar junto a outras esferas – não sem receber críticas ou enfrentar opositores, mas frequentemente mantendo posição hegemônica frente a eles.

Associado a isso, a instituição mobiliza o tempo a seu favor. Para Castells (1996), o conceito de espaço de fluxos vêm associado ao de tempo intemporal, considerado um recurso pois se torna fator diferencial frente à temporalidade limitante dos outros atores. O tempo intemporal ocorre quando características da sociedade em rede causam confusão sistêmica na ordem sequencial dos fenômenos, criando um tempo não-determinado<sup>44</sup> (CASTELLS, 1996). Como o tempo intemporal pertence ao espaço de fluxos, ele não atinge a todos. Ao espaço de lugares cabe o tempo biológico, a disciplina do tempo e a sequência socialmente determinada, que estrutura e desestrutura materialmente nossas sociedades segmentadas. Em outras palavras, o tempo cronológico caracteriza as funções subordinadas e os lugares. O Banco Mundial, ao circular no espaço de fluxos, desfruta também deste tempo intemporal, o que se

---

<sup>42</sup> Tabela disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/BODINT/Resources/278027-1215524804501/IBRDCountryVotingTable.pdf> Acesso em 29 set. 2011

<sup>43</sup> Estes países são os cinco maiores acionistas do Banco Mundial.

<sup>44</sup> Essa confusão pode comprimir a ocorrência dos fenômenos, visando à instantaneidade, ou introduzir uma descontinuidade aleatória nas sequências. Como exemplo deste caráter descontínuo, tem-se as transações de capital em tempo real, jornadas de trabalho flexíveis, indeterminação do ciclo de vida (com técnicas de reprodução e genética avançada, extensão da longevidade), guerras instantâneas e a cultura virtual (CASTELLS, 1996).

verifica pela manutenção da autoridade da instituição ao longo do tempo, independentemente da permanência de indivíduos (presidentes, funcionários ou quaisquer outros) em seu quadro.

#### **4.2 Propostas do Banco Mundial para o desenvolvimento rural**

A seguir, são sistematizadas as principais propostas elaboradas pelo Banco Mundial para o desenvolvimento rural entre 1997 e 2008. Este período foi escolhido por coincidir com o período de assinatura do acordo de empréstimo e a fase de execução do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas de São Paulo, objeto de estudo desta dissertação.

Foram lidos e sistematizados os três principais documentos publicados pelo BIRD no período: *Rural Development: From Vision to Action* (1997), *Reaching the Rural Poor – A Renewed Strategy for Rural Development* (2003) e *World Development Report 2008: Agriculture for Development* (2007).

Para a tarefa de interpretação dos documentos mencionados acima, adicionamos às categorias analíticas já elencadas ao longo desta pesquisa as contribuições de Foucault (2009), visando compreender os processos de construção dos discursos operados pelo Banco. O autor parte da hipótese que, em toda sociedade, a produção do discurso é, ao mesmo tempo, controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua materialidade. Pertencendo à elite dominante que circula nos espaços de fluxos, o Banco Mundial manipula essas regras a seu favor. Entre os procedimentos de controle do discurso que lhes são externos, destacamos o que Foucault (2009) chamou de “vontade de verdade”, que representa a pressão e o poder de coerção de um discurso, apoiado em suporte e distribuição institucional, sobre outros discursos. Notamos que os discursos do Banco Mundial sobre desenvolvimento (e, também, sobre desenvolvimento rural) carregam esta vontade de verdade, estando institucionalmente apoiados por estudos, livros e relatórios que pretendem se fazer verdadeiros, por apelar para a racionalidade científica.

Entre os procedimentos de organização internos aos discursos, os “comentários” (FOUCAULT, 2009) sobre as propostas do Banco Mundial – textos que os repetem, modificam e geram novos discursos - garantem que os discursos primeiros do Banco sejam ditos e realizados. O princípio do “autor” (FOUCAULT, 2009) também é evidente, à medida que a importância do indivíduo que fala ou escreve o discurso é diminuída frente ao seu princípio de agrupamento. A insígnia Banco Mundial como autor confere ao discurso unidade

e coerência entre suas significações e, a depender do público com que interage, representa um “indicador da verdade”, participando do “verdadeiro” no conjunto de discursos de um campo do saber (a chamada disciplina).

A “rarefação dos sujeitos que falam” (FOUCAULT, 2009) é o principal procedimento de sujeição do discurso. Assim, o Banco Mundial toma parte de “rituais” que definem a qualificação que deve ter os indivíduos que falam; definem os gestos, comportamentos e circunstâncias que devem acompanhar o discurso; e fixam a eficácia suposta das palavras – como se observa nos mecanismos protocolares dos seminários que agregam diversos atores sociais para discutir os relatórios do BIRD. A “apropriação social dos discursos” se realiza, segundo Foucault (2009), por meio da educação - maneira política de manter ou modificar os discursos, com os saberes e poderes que eles trazem consigo. É possível aqui alargar o escopo da idéia de educação formal para uma noção mais ampla, relacionada, no caso dos programas de desenvolvimento rural do Banco Mundial, às atividades de treinamento e capacitação, que serão abordadas oportunamente nesta seção. Passa-se, agora, à análise dos documentos.

#### **4.2.1 Rural Development: From Vision to Action (1997)**

O relatório “*Rural Development: From Vision to Action – a Sector Strategy Paper*”<sup>45</sup> foi publicado pelo Banco Mundial em março de 1997, contendo o quadro de planejamento e estratégias da instituição com vistas à promoção do desenvolvimento rural nos cinco anos seguintes. A preparação do documento teve início em dezembro de 1995, pela equipe de desenvolvimento rural do Banco, em colaboração com especialistas de outros setores da instituição - tais qual infraestrutura, saúde, planejamento familiar, nutrição, educação, desenvolvimento do setor privado e desenvolvimento social.

Partes do documento foram discutidas em seminários internos até sua apresentação, em 1996, ao então presidente da instituição, James Wolfensohn. Posteriormente, consultas externas sobre as estratégias propostas foram realizadas, sobretudo junto a ONGs e fundações, resultando no referido documento. Esta preocupação do BIRD reforça uma estratégia de articulação de interesses em redes de saberes peritos, que removem as relações sociais das imediações do contexto. Ao pressupor e promover o distanciamento do tempo e do espaço, geram o alongamento dos sistemas sociais por meio de testes impessoais de avaliação do

---

<sup>45</sup> Desenvolvimento Rural: da Visão à Ação – Documento de Estratégias Setoriais.

conhecimento técnico e por meio da crítica pública (GIDDENS, 1991), buscando legitimidade e a obtenção da confiança necessária à disseminação e efetivação de suas propostas.

O Banco Mundial atrela seu envolvimento com o desenvolvimento rural ao maior objetivo declarado da instituição, que seria combater a pobreza nos países clientes. Assim justifica: “Os objetivos de redução da pobreza, crescimento amplo, segurança alimentar e manejo sustentável dos recursos naturais não podem ser alcançados a menos que o desenvolvimento rural no geral, e uma próspera economia agrícola em particular, sejam nutridos e melhorados” (WORLD BANK, 1997, p. 1, tradução da autora).

O relatório, dessa forma, agrupa suas propostas em cinco grandes linhas, as quais muitas vezes se sobrepõem: a) formulação de estratégias e políticas rurais; b) intensificação de sistemas agrícolas; c) manejo de recursos naturais e florestais; d) manejo e alocação de água; e) desenvolvimento local e comunitário e infraestrutura rural.

As preocupações da instituição são claramente colocadas nas primeiras páginas, e depois desenvolvidas em detalhes ao longo do documento. A estimativa de que a demanda por alimentos deve praticamente dobrar em 30 anos nos países em desenvolvimento coloca a necessidade, para o Banco, de elevação da oferta de alimentos. Essa deveria ocorrer por meio do crescimento da produtividade biológica das culturas e não da expansão de terras ou uso de irrigação, uma vez que terra e água são recursos cada vez mais escassos. O desafio tecnológico seria enorme e requereria o desenvolvimento de sistemas produtivos ambientalmente sustentáveis e altamente produtivos – tendo o setor privado um papel fundamental neste sentido (WORLD BANK, 1997). O argumento implícito aqui remete à noção de risco de Beck (2010), inclusive por lembrar que a ampliação dos riscos relativizou as diferenças e fronteiras sociais, resultando num efeito equalizador (ou bumerangue) que implode o esquema de classes. O Banco Mundial, ao falar sobre fome, terra e água, desperta ameaças ligadas, por exemplo, à saúde e à legitimidade da propriedade privada. Tais ameaças não estão confinadas a um tempo e um lugar, e não se restringem a um “grupo de risco”. É neste potencial de, cedo ou tarde, alcançar também aqueles que produziram os riscos ou lucraram com eles que reside a força política desta argumentação.

A instituição afirma que, baseada em pesquisas extensivas e experiências passadas, a alternativa não é apenas elevar a produção agrícola, mas assegurar um amplo e complexo processo de desenvolvimento rural, que não considere apenas irrigação e drenagem, mas compreenda a alocação de recursos hídricos e o manejo de bacias hidrográficas; que não lide separadamente com pecuária, cultivos agrícolas ou florestas, mas trabalhe com sistemas produtivos sustentáveis; e que integre desenvolvimento social, de capital humano e de

infraestrutura aos programas rurais (WORLD BANK, 1997), numa perspectiva que se alinha às teorias sobre desenvolvimento rural indicadas na seção 2.

Esta visão ampliada do que seria o “rural” não reduz a importância econômica da atividade agrícola frente às demais: “O crescimento agrícola estimula o crescimento econômico de setores não-agrícolas, o que resulta em mais emprego e menos pobreza. O crescimento sustentado não-agrícola, particularmente nos países mais pobres, não é possível sem antes cuidar da agricultura” (WORLD BANK, 1997, p. 2, tradução da autora). A estratégia proposta pelo Banco para o setor rural, tendo sempre como argumento a superação da pobreza, inclui também a promoção do comércio agrícola “mais livre e justo”.

O Banco constata que, na época, o comprometimento da instituição e da comunidade internacional com o desenvolvimento rural diminuía. Essa redução ocorria num conjunto grande de países, porque esses viam a agricultura como um setor declinante e ignoravam sua importância na transição de economias agrárias para economias urbano-industriais, porque os preços em queda dos alimentos nas duas décadas anteriores levaram à complacência com o setor, e também porque o poder político das elites urbanas enviesava políticas, instituições e padrões de gastos nos países em desenvolvimento. Na arena internacional também haveria a mesma complacência ligada aos preços dos produtos agrícolas em baixa, além da frágil coordenação entre as organizações internacionais. Dentro do Banco Mundial, a atenção ao desenvolvimento rural teria diminuído porque o processo de formulação de estratégias nesse setor era fraco e os programas anteriores assistidos pelo Banco na área tinham, em geral, mau desempenho.

Neste sentido, a instituição lista algumas abordagens até então financiadas pelo Banco e que falharam. Como exemplo, tem-se as experiências de desenvolvimento rural integrado, que consistiam em projetos *top-down* excessivamente centralizados; o suporte financeiro a culturas ou setores específicos, como pecuária ou agroindústrias; o estímulo à abertura e ocupação de novas fronteiras agrícolas; a construção de sistemas de irrigação de grande escala; o suporte ao envolvimento direto de instituições estatais no fornecimento de insumos, na produção, no processamento e na comercialização agrícola.

Em outros ambientes, especialistas também observavam as limitações dos modelos anteriores. Lowe et al. (1999) afirmam que, a partir do final dos anos 1970, o modelo exógeno de desenvolvimento rural começava a cair em descrédito, por promover um desenvolvimento dependente, baseado em subsídios continuados e decisões políticas tomadas por quadros técnicos ou políticos distantes. Além disso, esse modelo promovia um desenvolvimento

distorcido, que impulsionava determinados setores e tipos de negócios e negligenciava aspectos não-econômicos da vida rural, apagando as diferenças culturais e ambientais.

Buscando fomentar um novo modelo, o Banco descreve os cinco princípios nos quais deveria assentar todas as suas ações voltadas ao desenvolvimento rural. Primeiro, o ambiente político e institucional (do país cliente) deveria ser favorável ao sucesso do projeto, e não trabalhar contra ele. Segundo, o setor privado deveria ser mobilizado, sempre que possível, para prover capital para investimentos, produção e serviços. Terceiro, o Estado deveria ter novos papéis, que distassem da intervenção pesada e possibilitassem ambientes macroeconômicos, fiscais e políticos sadios. Em quarto lugar, uma pluralidade de instituições deveria estar envolvida, incluindo grupos da comunidade, municípios e altas instâncias de governo. Em quinto lugar, os projetos deveriam ser descentralizados e executados com alto grau de influência e participação das comunidades, associações e governos locais (WORLD BANK, 1997).

A esses princípios devem se articular aspectos particulares de cada país, de modo a formular o que o Banco chama de CAS – *Country Assistance Strategy*<sup>46</sup>. Segundo o Banco Mundial, essa estratégia para o setor rural representava “um novo jeito de se fazer negócios”.

Percebe-se que descentralização e participação, argumentos presentes na literatura que tratava normativamente de definir os modelos mais adequados para o desenvolvimento rural, compõem igualmente o discurso do Banco:

Há crescente evidência que abordagens descentralizadas e baseadas nas comunidades aumentam as chances de os recursos chegarem a seus beneficiários e têm melhores chances de se sustentarem depois que as operações do Banco cessarem. [...] Quando beneficiários são envolvidos na identificação, desenho, implementação e avaliação de projetos e programas, as operações têm mais probabilidade de atender suas necessidades (WORLD BANK, 1997, p. 32, tradução da autora).

Embora a participação da comunidade seja vista por muitos autores como central para o processo de desenvolvimento rural endógeno, diversos estudos pontuam seus limites e tensões. Por exemplo, o estreitamento, e não o alargamento, do escopo de participação local, uma vez que autoridades locais podem desempenhar o papel de grupo de pressão dentro das novas estruturas de governança. Outro problema seria a falta de autonomia ou responsabilidade real no nível da comunidade, já que instituições de escala local continuariam

---

<sup>46</sup> Estratégia de Assistência ao País. Este é o documento mais importante do Banco Mundial a nível nacional, onde estão traçadas as diretrizes de atuação da instituição em cada país tomador de recursos por um período de três anos. Seu processo de elaboração é participativo mas não negociado (WORLD BANK, 1997), deixando explícitas possíveis diferenças entre a agenda pretendida pelo Banco e pelo governo em questão.

servindo apenas como conselheiros ou consultores, mas não desfrutariam de nenhuma autoridade real na formulação e execução de políticas (MARSDEN e MURDOCH, 1998).

Ao longo de todo o relatório *From Vision to Action*, a necessidade de construção de consensos em torno das idéias do Banco é repetidamente destacada. “Grande esforço será feito para promover maior consenso nos países clientes em suporte aos programas e estratégias, envolvendo a própria pessoa do Presidente em países-alvo cuidadosamente selecionados”, afirma o Banco, destacando ser esta “a ação mais importante proposta neste documento” (WORLD BANK, 1997, p. 8). Mas ela não está livre de limitantes, segundo a instituição:

O processo de formulação de estratégias e construção de consensos será estrangido pela disponibilidade do *staff* e dos recursos financeiros. Os esforços devem focar nos países onde o governo é suficientemente interessado. Onde falta interesse, ou a capacidade política para implementar as recomendações é fraca, o desenvolvimento de estratégias deve ser adiado até um momento mais oportuno. Os governos estão sempre em busca de boas idéias. Frequentemente, suas capacidades para fazer mudanças mais significativas são maiores no primeiro ou segundo ano de mandato. A formulação de estratégias e a construção de consensos são, portanto, mais produtivas se apropriadamente sintonizadas com a evolução temporal dos governos. (WORLD BANK, 1997, p. 9, tradução da autora).

Este é um dos motivos que pelo qual o Banco declara precisar construir alianças com governos e parceiros que trabalhem localmente, que tenham presença em campo, tenham conhecimento complementar ao do Banco, e parceiros com influência e recursos financeiros adicionais.

A intenção de estabelecer consensos é direcionada não só aos países clientes, mas também à esfera internacional. O documento cita diversos organismos que teriam manifestado comprometimento com o desenvolvimento rural, tais qual o Banco Interamericano para o Desenvolvimento, o Banco Africano para o Desenvolvimento, a Organização para Agricultura e Alimentação (FAO, das Nações Unidas), o Instituto Internacional de Pesquisas em Políticas Alimentares (IFPRI) e o Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura (IFAD).

Montenegro-Goméz (2008) é crítico ao alertar para os limites do consenso que aparentemente cerca as propostas de desenvolvimento territorial rural na América Latina. Para ele, as disputas sobre desenvolvimento rural não são tecnicamente neutras, com diferenças conciliadas em busca dos interesses comuns – como sugeriria a idéia de consenso. São, ao invés disso, um campo de conflitos acirrados, cujas regras são impostas por quem consegue exercer uma posição hegemônica.

Para responder à demanda que esperava criar, o Banco avaliou a capacidade de seu *staff*. Na época, havia 470 especialistas trabalhando com desenvolvimento rural, incluindo

mais de 100 consultores de longo-prazo. Porém, em cinco anos, cerca de um terço desses iria se aposentar ou afastar (WORLD BANK, 1997). Visando recrutar e aprimorar a competência da equipe, o Banco fez dos programas de treinamento (e, portanto, de educação) um dos pilares estratégicos do *From Vision to Action*, de modo a garantir a apropriação social de seus discursos, nos termos de Foucault (2009).

Treinamentos para formação e capacitação de “multiplicadores” também fazem parte das estratégias aplicadas junto ao público-beneficiário dos programas do Banco Mundial e direcionadas também a um público mais amplo, atuante em outras instâncias. Gómez (2007), avaliando a atuação de diversas agências de desenvolvimento na América Latina, afirma que, para essas, a gestão do conhecimento por meio de pessoas bem preparadas e nos âmbitos apropriados (ministérios, universidades, ONGs, movimentos sociais, etc), é tão importante quanto elaborar e investir em planos sintonizados com as demandas dos destinatários.

Neste sentido também contribui a contratação, por parte do Banco Mundial, de especialistas locais para compor as equipes de planejamento, execução e acompanhamento dos projetos da instituição. O documento em análise revela uma dupla intenção para esta estratégia. A mais propalada é que profissionais da localidade podem conhecer melhor as condições e demandas locais e podem apresentar mais habilidade para lidar com a heterogeneidade e complexidade de cada contexto específico. A menos mencionada, porém explícita no *From Vision to Action*, é que o uso de equipes localmente contratadas, particularmente na África e sul da Ásia, tem como finalidade reduzir os custos dos projetos rurais<sup>47</sup> do Banco (WORLD BANK, 1997, p. 21). A estratégia também tem potencial para contornar os limites à confiança explícitos por Boltanski (2004) nas relações de classe. Com base nos argumentos deste autor, podemos inferir que os discursos técnicos são aceitos com mais facilidade quando há identificação entre o agricultor e o perito, ou seja, quando o agricultor identifica o técnico como pertencente ao “nós”. Apesar de existir diferença de classe ou de nível de instrução entre os dois, compreendemos que a presença de técnicos locais tende a ser aceita com menos desconfiança do que ocorreria com a presença de técnicos estrangeiros, inclusive devido à maior aproximação lingüística.

Apesar desta “valorização” do capital humano local, o Banco afirma que esforços devem ser feitos para trazer conhecimento externo às áreas rurais, uma vez que o freqüente isolamento físico das comunidades rurais pode dificultar que recebam informações que

---

<sup>47</sup> O custo de preparação de projetos aprovados no setor rural no ano fiscal 1996 foi 19% superior à média dos demais projetos do Banco, em função da dispersão espacial, heterogeneidade e multiplicidade de governos e organizações não-governamentais envolvidas, o que reflete, nas palavras do Banco, o custo relativamente alto de se fazer negócios no meio rural (WORLD BANK, 1997).

colaborem para aumentar a produtividade agrícola e o bem-estar das famílias rurais. Este comentário traz implícita a imagem do rural atrasado, que depende da ajuda e dos conhecimentos da metrópole para se desenvolver. Sob outra perspectiva, revela ainda a influência da lógica dos espaços de fluxos para dirigir e organizar os espaços de lugar, embora a capacidade de agência dos atores sociais e o prevalecimento de outras racionalidades nas comunidades rurais interfiram no grau de assimilação das tais “informações recebidas”. Também levanta questões sobre a retórica existente por traz dos signos da descentralização e da participação da comunidade, pois o enaltecimento do conhecimento externo parece contraditório à valorização dos saberes locais implícita nestes mecanismos democráticos.

Ratificando a importância, para o Banco, da difusão de seu *know-how*, e revelando preocupação com seus próprios interesses empresariais/comerciais, a instituição determina que países que representem riscos à instituição recebam apenas assistência não-financeira. A canalização de empréstimos para países com ambientes econômico e de governança favoráveis é bem enfatizada no documento, uma vez que o Banco estabelece como meta atingir 80% de resultados classificados como satisfatórios na avaliação de seus projetos, num prazo de cinco anos. Tal meta não deveria ser interpretada, porém, como um desestímulo aos acordos:

De fato, este programa de ações fortemente encoraja projetos experimentais e inovadores. Mas propõe que esses projetos inovadores e arriscados sejam testados dentro de um programa aperfeiçoado de atividades não-financeiras, reformas políticas, desenvolvimento institucional e atividades-piloto, ao invés de serem parte de amplos programas de empréstimos. Projetos experimentais que mostrem boa probabilidade de sucesso em nível mais amplo poderão, depois, ser escalados para o financiamento. (WORLD BANK, 1997, p. 11, tradução da autora).

Os interesses do Banco Mundial em prestar assistência técnica não-financeira evidenciam que os conhecimentos peritos articulados nos espaços de fluxos são mobilizados para interferir nas dinâmicas locais, organizando as práticas e os recursos materiais e não-materiais dos espaços de lugares.

Os sistemas peritos também têm o caráter de estruturas duais que, ao mesmo tempo que moldam a ação, constituem fonte de informação e reflexão sobre o contexto em que a ação se dá, aprofundando seu caráter reflexivo. Em 2000, o Banco Mundial procedeu com avaliações sobre o desempenho das estratégias propostas três anos antes. Os resultados não foram satisfatórios, opinião que se materializou na publicação de um novo relatório propositivo de ações, abordado no tópico seguinte.

#### 4.2.2 Reaching the Rural Poor (2003)

O relatório que seguiu ao *From Vision to Action* foi chamado de “*Reaching the Rural Poor – A Renewed Strategy for Rural Development*”<sup>48</sup>, publicado em 2003. Também elaborado pela equipe de desenvolvimento rural do Banco Mundial, contou com extensiva contribuição das equipes regionais da instituição e de consultores externos, oriundos de empresas privadas, universidades, organismos bi ou multilaterais e governos<sup>49</sup>, tendo sido apoiado financeiramente pelos governos da Holanda, Reino Unido, França, Alemanha e Grécia.

Segundo o Banco Mundial (2003), as estratégias de desenvolvimento rural lançadas no relatório anterior, de 1997, tiveram “influência decisiva sobre o pensamento global, mas resultados práticos decepcionantes” (WORLD BANK, 2003, p. xiv, tradução da autora), reforçando que o Banco encontra ancoragem na legitimidade dos sistemas peritos, ao mesmo tempo que tem consciência de suas limitações. Segundo a instituição, o insucesso decorreria de deficiências ligadas aos países clientes e falhas internas ao Banco, o que aloca a responsabilidade aos clientes ou, no máximo, a executores do quadro do Banco Mundial, eximindo o projeto, em si mesmo, de falhas.

Em 2001, os empréstimos para projetos da agricultura teriam sido os mais baixos da história da instituição. Por isso, a nova estratégia seria orientada para resultados, destacando “a prática, implementação, monitoramento e empoderamento das pessoas que ela se designa a ajudar” (WORLD BANK, 2003, p. xiv, tradução da autora).

A comparação entre os documentos indica apenas o reforço de estratégias cujas bases conceituais se fundamentam no relatório anterior, por vezes abordando de modo mais incisivo pontos que antes foram mencionados superficialmente – como o tocante à economia rural não-agrícola. No relatório *Reaching the Rural Poor*, há uma seção específica para designar as ações que deveriam ser implementadas pelo Banco para fomentar esse segmento, tais quais: fortalecer habilidades e o capital organizacional; promover desenvolvimento econômico local e suas relações intersetoriais; remover barreiras legislativas, regulatórias, tarifárias e outras; promover o desenvolvimento de pequenos negócios, sobretudo através do investimento em serviços de infraestrutura rural (transporte, comunicação, etc). Porém, o documento ressalta que na maioria dos países, o conhecimento sobre o setor privado rural não-agrícola era

<sup>48</sup> Alcançando os Pobres Rurais – Uma Estratégia Renovada para o Desenvolvimento Rural.

<sup>49</sup> Segundo o Banco Mundial, mais de 2.000 pessoas estiveram envolvidas neste processo (WORLD BANK, 2003, p. 98).

insuficiente para o efetivo desenvolvimento de intervenções, de modo que pesquisas e trabalhos setoriais seriam realizados para obter mais informações (WORLD BANK, 2003).

As propostas “renovadas” do Banco sugerem cinco aspectos principais: a) maior enfoque à pobreza, incluindo questões de gênero, raciais e étnicas, que o Banco chama de “desenvolvimento rural holístico pró-pobre”; b) promoção de um crescimento de base ampla, reafirmando a agricultura como motor da economia agrícola e, ao mesmo tempo, reconhecendo a importância de economias rurais não-agrícolas; c) enfoque do espaço rural em sua totalidade, numa abordagem intersetorial de longo prazo; d) fomento de alianças com todos os atores, impulsionando a participação e descentralização; e) atenção ao impacto de alterações no contexto global (políticas comerciais internacionais, subsídios à agricultura, mudanças climáticas e outros) sobre os países clientes (WORLD BANK, 2003).

Esses cinco componentes, porém, não seriam trabalhados com a mesma intensidade em todos os países. O Banco propõe planos de ação diferenciados por região geográfica<sup>50</sup>, os quais estabelecem as ações prioritárias e respectivas formas de abordagem. Esses planos regionais, segundo o Banco, foram resultado de intensivas consultas com uma ampla gama de atores, incluindo organizações locais, governos nacionais, empresas privadas, ONGs, acadêmicos e agências financiadoras (WORLD BANK, 2003).

Este documento também traz a visão do Banco Mundial sobre suas próprias “vantagens comparativas” para liderar um processo global de desenvolvimento rural, visando proceder com a rarefação dos sujeitos que falam (FOUCAULT, 2009) ao delimitar as regras e as qualificações necessárias para discursar sobre o tema, bem como fixar a eficácia suposta das suas palavras e o efeito sobre os quais elas se dirigem. Além de se classificar como a maior provedora mundial de empréstimos para o desenvolvimento rural, com 60% de todos os empréstimos agrícolas feitos por instituições financeiras internacionais, o Banco delega a si mesmo um “poder de convocação”. Com este poder, articula em torno de si uma rede de atores peritos e garante a eficácia no controle do discurso sobre desenvolvimento:

O Banco é a única instituição global capaz de reunir todos os atores e financiadores, incluindo o setor privado, para discutir assuntos importantes e traçar estratégias. Este ‘poder de convocação’ possibilita que o Banco desempenhe papel catalítico na definição de novas direções e agendas de desenvolvimento rural em termos globais, regionais e para países individualmente. [...] A diversidade de instrumentos disponíveis permite ao Banco oferecer assistência técnica politicamente orientada e dar suporte à implementação de políticas por ele endossadas através de programas de investimento. [...] Sendo uma instituição multisetorial, o Banco está apto a fornecer uma perspectiva transversal e holística para a verdadeira natureza

---

<sup>50</sup> África; Ásia Ocidental e Pacífico; Europa e Ásia Central; América Latina e Caribe; Oriente Médio e Norte da África; Sul da Ásia.

multidimensional do desenvolvimento rural. (WORLD BANK, 2003, p. 20, tradução da autora).

Ademais, o Banco afirma ser uma instituição internacional de propriedade coletiva não dirigida por objetivos estreitos de maximização de lucros, o que permitiria a ele prover seus clientes com suporte imparcial e plurianual para o desenvolvimento rural, “mesmo quando as condições políticas ou econômicas, ou os conflitos em dado país, não oferecem oportunidades de negócios imediatas e atrativas para instituições financeiras privadas” (WORLD BANK, 2003, p. 21, tradução da autora). A argumentação apresentada neste trabalho revela a falácia desta suposta neutralidade.

#### **4.2.3 World Development Report 2008: Agriculture for Development (2007)**

O Banco Mundial dedicou seu *World Development Report*<sup>51</sup> 2008 (WDR) ao tema “agricultura para o desenvolvimento”, lançado em 2007. O WDR é um relatório anual publicado pelo Banco desde 1978, tendo se tornado uma das publicações de maior prestígio dentro da instituição. Segundo Pereira (2009), o relatório serve para sumarizar o “estado da arte” em várias áreas relacionadas a políticas de desenvolvimento e estabelecer um roteiro autorizado de discussão, ancorando-se e dando visibilidade à literatura afinada com os paradigmas da instituição. Sua confecção consumiria cerca de 10% do orçamento anual do Banco para pesquisa, entre US\$ 2,5 e US\$ 3 milhões (PEREIRA, 2009).

A cada ano, uma temática diferente, apontada pelo presidente da instituição, é abordada nesta publicação. Gênero, mudanças climáticas, juventude, equidade, papel do estado, economias em transição, trabalho, saúde e infraestrutura são alguns temas recentes. A equipe que elabora o WDR é liderada por um membro sênior do Banco, com o suporte de um grande número de especialistas e consultores internos e externos à instituição, sob orientação de seu Economista Chefe.

A justificativa para dedicar sua 30ª edição ao tema “agricultura para o desenvolvimento” reside, segundo o Banco, no fato de que três em cada quatro pessoas pobres vivem em áreas rurais de países em desenvolvimento, e a maioria delas depende direta ou indiretamente da agricultura para sobreviver. O relatório pretendia, desta forma, orientar governos e a comunidade internacional no desenho e na implementação de agendas que

---

<sup>51</sup> Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial.

“fizessem a diferença na vida de centenas de milhões de pobres rurais” (WORLD BANK, 2007).

O *WDR 2008: Agriculture for Development* serviu de base à publicação, em 2009, de outro documento, chamado “*Implementing Agriculture for Development – World Bank Group Agriculture Action Plan: FY 2010-2012*”<sup>52</sup>, que sumariza o programa pretendido pelo Banco para o desenvolvimento rural nos três anos em questão. “O *Action Plan: FY 2010-2012* pretende descrever como nós, do Banco Mundial, planejamos dar suporte ao grande consenso internacional representado pelo *WDR 2008*” (WORLD BANK, 2009, p. vii, tradução da autora). O Banco afirma que este documento é amplamente consistente com seu predecessor, o *Reaching de Rural Poor*, de 2003, além de seguir as diretrizes específicas traçadas no *WDR 2008*. Essas informações novamente ilustram como o Banco Mundial tenta operar os procedimentos de controle e organização dos discursos – no caso, vontade de verdade, comentário, autor, ritual, rarefação de quem fala -, tais como explicados por Foucault (2009).

Um importante aspecto conjuntural tornava oportuno o lançamento de tais publicações: os preços dos produtos agrícolas mais do que dobraram entre 2006 e meados de 2008, tendo recuado de 30% a 40% em meados de maio de 2009 (WORLD BANK, 2009). A volatilidade dos preços, sobretudo nos momentos de alta, tem impactos negativos aos consumidores de baixa renda, mas também afeta os países desenvolvidos que importam alimentos. Assim, o objetivo de promover o crescimento da agricultura – e conter picos de altas de preços - soa como legítimo para diversos grupos sociais.

Em comparação ao relatório de 2003, os documentos do Banco Mundial publicados em 2007 e 2009 conferem atenção relativamente maior à: a) necessidade crítica de aumentar a produtividade agrícola, especialmente dos pequenos produtores pobres, visando progredir no alívio à pobreza; b) diferenciação no mix de ajuda no âmbito dos “três mundos da agricultura” (países de base agrícola, países em transformação e países urbanizados), descritos no *WDR 2008*; e c) o papel da agricultura em prover serviços ambientais, incluindo o contexto das mudanças climáticas (WORLD BANK, 2009).

Reformas nas políticas de comércio, preços e subsídios, políticas fundiárias, investimentos em ciência e tecnologia (sobretudo melhoramento genético e biocombustíveis), manejo e conservação de recursos naturais, diversificação da renda nas famílias rurais (através

---

<sup>52</sup> Implementando a Agricultura para o Desenvolvimento – Plano de Ação do Grupo Banco Mundial para a Agricultura nos anos fiscais de 2010 a 2012. Este relatório não é abordado em profundidade neste texto porque excede a delimitação temporal que restringe a análise dos documentos ao período de vigência do Programa de Microbacias do Estado de São Paulo (até 2008), sendo mencionado em comparação do *WDR 2008* sempre que possível.

da migração temporária de alguns membros e de empregos em atividades não-agrícolas), bem como a melhoria nas questões de saúde e educação, são apontados pelo Banco como instrumentos efetivos para que a agricultura contribua para o desenvolvimento – em sentido amplo e, particularmente, nos espaços rurais.

Relativizando a euforia das propostas de desenvolvimento endógeno que haviam tomado boa parte da literatura e das propostas políticas nos anos 1990 e início de 2000, o Banco revela uma posição, em certo aspecto, mais ponderada sobre descentralização, largamente estimulada nos relatórios anteriores.

Ao trazer o governo mais próximo da população rural, a descentralização tem potencial de lidar com os aspectos localizados e heterogêneos da agricultura, especialmente para a extensão. Mas nem todos os serviços agrícolas devem ser descentralizados, pois alguns deles, como pesquisa científica e vigilância sanitária de animais, têm importante economia de escala. (WORLD BANK, 2007, p. 23-24, tradução da autora).

As particularidades das agendas propostas pelo Banco Mundial para os três distintos grupos de países são um elemento importante do WDR 2008. Grosso modo, aos países de base agrícola (na África Subsaariana, por exemplo) deveriam ser aplicados programas e políticas que “revolucionassem a produtividade” nas pequenas propriedades rurais. Nos países em transformação (sul e leste da Ásia, Oriente Médio e norte da África), o foco central deveria ser diminuir a disparidade da renda, através de mudanças em direção à agricultura de alto valor (pecuária e horticultura, por exemplo) e às atividades econômicas não-agrícolas no meio rural. Nos países urbanizados (como a maioria da América Latina e Caribe, Europa e Ásia Central), a agricultura poderia ajudar a reduzir a pobreza rural se os pequenos produtores se tornassem fornecedores diretos de modernos mercados de alimentos, se bons empregos na agricultura e agroindústria fossem criados e se mercados para serviços ambientais fossem introduzidos<sup>53</sup> (WORLD BANK, 2007). Com isso, o Banco sugere uma sofisticação para o papel que a agricultura desempenha nas economias, à medida que elas se mostram mais urbanizadas/desenvolvidas. O discurso<sup>54</sup> está alinhado à literatura que observa uma diminuição da contribuição do setor agrícola ao conjunto das atividades econômicas dos países mais desenvolvidos, como mencionado na seção 2.

---

<sup>53</sup> No tocante ao meio ambiente, o Banco afirma que a agricultura é o maior segmento usuário de água do mundo, contribui para a poluição agroquímica, exaustão do solo e mudanças climáticas, emitindo gases do efeito estufa. Por outro lado, é também a maior prestadora de serviços ambientais, geralmente não reconhecidos nem remunerados, colaborando para o seqüestro de carbono, o manejo de bacias hidrográficas e a preservação da biodiversidade, por exemplo (WORLD BANK, 2008).

<sup>54</sup> O Banco afirma: “A contribuição da agricultura é essencial mas declinante para o crescimento, à medida que o país se desenvolve” (WORLD BANK, 2008, p. 27, tradução da autora).

\* \* \*

A análise dos documentos publicados pelo Banco Mundial mostra que a instituição se situa no alto de uma cadeia de hierarquias porque domina os processos de produção e troca de informações peritas, que são fundantes da distinção social nas sociedades informacionais. Afinal, quanto mais democráticas as instituições de uma sociedade, mais as elites têm de se distinguir para preservar a coesão e os interesses de seu grupo.

A legitimidade do poder da instituição (entendido como um *potencial* de exercício da sua autoridade) não se baseia apenas em sua função econômico-financeira – ou nas fichas simbólicas representadas pelo dinheiro. Está calcada também na perícia que o Banco produz e transfere, seguindo técnicas de controle e sujeição do discurso, como mostrou esta seção.

A instituição articula e lidera redes de especialistas que circulam no espaço de fluxos – vide os arranjos entre o Banco Mundial, Estados nacionais, organizações como a FAO, universidades, empresas, etc. Essas redes estabelecem, não sem conflitos, pretensos consensos (ou vontades de verdade) acerca do que é ou como deve ser o desenvolvimento rural, qual o papel da agricultura e que grau de prioridade deve-se relegar às preocupações ambientais, os quais se revelam capazes de afetar, em maior ou menor grau, as dinâmicas dos lugares em extensões deslocadas de tempo-espço.

Nesses consensos, outros grupos, majoritários em número, podem ver seus próprios interesses parcialmente representados dentro de uma estrutura de interesses dominantes. Partindo disto, podemos entender que, no que concerne a esta pesquisa, grupos de produtores rurais geralmente têm interesse em projetos de desenvolvimento rural (a idéia não é apenas imposta externamente), do mesmo modo que o governo paulista e os órgãos de extensão rural também almejam executar políticas públicas desta natureza. No caso do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas de São Paulo, a viabilidade prática destes interesses é possível porque eles se inserem dentro dos interesses do Banco Mundial em atuar desta forma. A iniciativa de solicitar recursos do BIRD partiu da Secretaria de Agricultura do Estado de São Paulo, mas o desenho final do projeto foi fruto de diversas negociações e adaptações conforme as diretrizes do Banco, como mostra a próxima seção.

## 5 FLUXOS E PERÍCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROBACIAS

Mudanças socioeconômicas e político-culturais observadas nos espaços rurais somam-se à evolução do conhecimento sobre as causas e consequências da degradação ambiental para instituir as bases que vão legitimar as intervenções do poder público sobre o uso e a exploração dos recursos naturais, inclusive através do desenvolvimento do aparato legislativo que regula as relações entre governos, entidades privadas e agentes sociais.

Movido pelo objetivo de provocar alterações no uso dos recursos naturais privados – em especial águas, solos e vegetações – e na base técnica de produção agropecuária individual, o Estado, apoiado por organismos internacionais, cria instâncias públicas com a finalidade de obter a adesão dos atores sociais, em confluência com padrões democráticos de formulação de políticas públicas. Encontra respaldo também nos enfoques do desenvolvimento territorial e endógeno, que pressupõem a mobilização do capital social para possibilitar um entorno favorável ao desenvolvimento das potencialidades locais.

A parte desta seção aborda a introdução e a consolidação da noção de microbacia hidrográfica nas políticas públicas voltadas ao meio rural, destacando a formação dos sistemas peritos que legitimam a escolha desse recorte geográfico para intervenção pública. Apresentamos brevemente os dois programas de microbacias hidrográficas financiados pelo Banco Mundial nos estados do Paraná e Santa Catarina, os quais antecederam e inspiraram o programa paulista. A segunda parte da seção enfoca o processo de formulação e negociação do Programa de Microbacias do Estado de São Paulo, por meio da análise de documentos e entrevistas.

### 5.1 Antecedentes

Fleischfresser (1999) situa na década de 70 o início de preocupações mais sistemáticas com a conservação do solo no Brasil, uma vez que, até essa época, a erosão não era tida como uma questão relevante, porque os sistemas agrícolas existentes – notadamente culturas perenes e pastagens – não se mostravam tão degradantes. Com a industrialização do país e a intensificação da agricultura, o problema erosivo aumentou em função do crescimento da área

plantada, do avanço das culturas anuais e da intensificação da mecanização, acompanhado do aumento da poluição dos mananciais hídricos<sup>55</sup>.

O agravamento dos problemas de erosão e de suas conseqüências despertou os sistemas peritos para o desenvolvimento de métodos de aferição e técnicas de controle, com a participação de instituições de ensino e pesquisa nacionais, incentivadas pelo poder público e pelo intercâmbio com atores e instituições estrangeiras<sup>56</sup>. Grande parte dos trabalhos indicava que a unidade espacial tecnicamente adequada para a gestão dos recursos naturais (manejo das águas e conservação de solos) seria a microbacia hidrográfica.

Assiste-se posteriormente a um esforço do Estado para difundir técnicas e práticas conservacionistas entre os agentes sociais privados, por meio de programas específicos (tais como o Programa Nacional de Conservação de Solos, de 1975, sucedido pelo Programa Nacional de Microbacias Hidrográficas, de 1987), além do desenvolvimento do aparato legal e institucional de intervenção, a exemplo das leis que tratam do uso racional das terras. A evolução deste processo, porém, é gradual e dependente de dinâmicas estaduais, destacando-se o Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e São Paulo como estados pioneiros na adoção de práticas de controle da erosão, devido à gravidade de seus problemas nesta área<sup>57</sup>, à força social e econômica da agricultura familiar nos estados do Sul e à mobilização de suas instituições de pesquisa.

Segundo Navarro (2001), os profissionais das Ciências Agrárias (particularmente agrônomos e extensionistas) do Sul do Brasil não permaneceram alheios à queda dos preços dos produtos agrícolas e ao endividamento do setor na década de 1980, decorrente do esgotamento do período expansionista e dos desajustes macroeconômicos, porque parte expressiva desses peritos era oriunda da agricultura familiar, sendo sensíveis às ameaças ao segmento. Navarro (2008) destaca a importância da ação de significativa parcela de engenheiros agrônomos e suas organizações, refletindo em fatos como a aprovação, pela

---

<sup>55</sup> Entre as principais causas da erosão hídrica e poluição dos mananciais no meio rural, Bragagnolo e Pan (2000) destacam: a) ocupação fundiária inadequada, promovida tanto por companhias colonizadoras quanto por iniciativas individuais; b) uso do solo não-planejado, resultando na redução da cobertura florestal, inadequação das explorações ao potencial do recursos naturais, deficiência nutricional do solo, agravado por sistemas monocultores; c) preparo do solo inadequado, provocando a compactação do solo, sua baixa atividade biológica a médio e longo prazo, e resultando na destruição da sua camada superficial.

<sup>56</sup> Pode-se mencionar, por exemplo, que na década de 1970, o governo brasileiro solicitou assistência técnica à Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), visando realizar estudos, de caráter multidisciplinar e com o apoio de diversas instituições brasileiras, para o controle da erosão (FLEISCHFRESSER, 1999).

<sup>57</sup> No Paraná, a expansão da soja acarretou a manifestação de efeitos erosivos em proporções alarmantes, e voçorocas começaram a fazer parte da paisagem das áreas rurais paranaenses. Em Santa Catarina, a expansão da produção de pequenos animais, sobretudo a suinocultura, acarretou a contaminação dos cursos d'água com seus dejetos, enquanto as fortes enchentes de 1983 e 1984 produziram inundações e considerável destruição de áreas urbanas e rurais (NAVARRO, 2008).

Assembléia Legislativa, da chamada “Lei de Agrotóxicos” no Rio Grande do Sul em 1982, a qual coibia drasticamente o uso de agroquímicos (depois revogada pelo Supremo Tribunal Federal). No Paraná, por sua vez, aprovou-se uma conservacionista “Lei de Uso do Solo”, em 1984 e, no ano seguinte, realizou-se em Toledo (PR) o primeiro “Congresso de Microbacias” de que se tem notícia no Brasil, organizado pelas associações de agrônomos do Estado. Santa Catarina, por sua vez, sediou a primeira empresa pública de assistência técnica e extensão rural que modificou formalmente a sua missão institucional, passando a buscar a promoção do “desenvolvimento rural sustentável”, nos anos 1990. Segundo Navarro (2008), há, portanto, “uma estreita relação entre o sucesso de projetos e programas de cunho conservacionista e ecológico nesses estados e o comportamento profissional de uma geração de técnicos mais aberta a tais inovações”.

Ao traçar as principais linhas do discurso do movimento ambientalista global, Castells (1999) nos fornece elementos para refletir sobre o aumento da preocupação com questões ambientais e conservacionistas no meio acadêmico e político brasileiro, bem como na sociedade civil como um todo. O autor fala sobre a relação estreita e ambígua do ambientalismo com a ciência e a tecnologia, uma vez que as “idéias verdes” nasceram da revolta da ciência contra a própria ciência (que carrega interesses do capitalismo, industrialismo, tecnocracia e burocracia), no final do século XIX na Europa e na América do Norte. Essa crítica se intensificou e, na década de 1970, se tornou amplamente difundida, concomitantemente ao avanço das tecnologias da informação e do conhecimento biológico. O ambientalismo, de qualquer modo, aposta na coleta, análise, interpretação e divulgação de informações científicas relacionadas à interação entre o homem e o meio ambiente.

O controle sobre o espaço e a ênfase na localidade é tema recorrente nos movimentos ambientalistas, característica explícita também na reivindicação da microbacia hidrográfica como *locus* privilegiado de ação para políticas públicas de desenvolvimento rural (e, em sentido mais amplo, para políticas territorializadas de desenvolvimento rural, ainda que desconectadas da noção de microbacia)<sup>58</sup>. O localismo ambientalista contesta justamente a perda da relação entre os interesses dos espaços de fluxos e de lugares (interesses externos ante prevalência do modo de vida local), submetidos ao princípio de uma representação mediada pela racionalidade técnica e abstrata exercida por interesses comerciais desenfreios

---

<sup>58</sup> Uma ressalva, porém, deve ser feita. No movimento ambientalista, a reivindicação pelo espaço surge, muitas vezes, dentro do próprio espaço, como um movimento social “espontâneo, interno”. As propostas de desenvolvimento rural territorializado surgem majoritariamente como uma valorização “externa” deste espaço, no sentido de ser sugerida a partir de “fora” – pelos sistemas peritos – como um valor a ser adotado pelos que estão “dentro” – os moradores das áreas rurais. Torna-se difícil avaliar o quanto a afirmação do local como fonte de significado é sentida e reivindicada pelos atores do lugar, e o quanto é introjetada pelos espaços de fluxos.

e tecnocracias sem qualquer tipo de compromisso ou responsabilidade. Em outras palavras, isso representa a defesa do próprio local contra os imperativos do espaço de fluxos e o fortalecimento das bases político-econômicas da localidade, revelando uma proximidade com as teorias sobre desenvolvimento rural endógeno e territorial.

Além de reivindicar a organização do espaço, o ambientalismo reivindica o controle do tempo, protagonizando o projeto de uma temporalidade alternativa, que Castells (1999) chama de tempo glacial. O tempo glacial representaria a relação do homem com a natureza numa perspectiva que aglutina a história e o futuro nos planos da consciência individual e da política. “Viver no tempo glacial significa estabelecer os parâmetros de nossas vidas a partir da vida de nossos filhos, e dos filhos dos nossos filhos”, explica. O autor destaca que administrar nossas vidas e instituições em função dos descendentes – discurso implícito e prevalente nas mais diversas concepções de desenvolvimento sustentável - não é um culto à Nova Era, mas sim uma velha e conhecida forma de cuidar deles, dentro de uma perspectiva evolucionária.

Traduzindo, ainda que de modo bastante incipiente e parcial, essas reivindicações espaço-temporais para as políticas públicas, em 1987 o governo federal instituiu o Programa Nacional de Microbacias Hidrográficas (PNMH)<sup>59</sup>, tendo como modelo experiências exitosas de manejo integrado de solo/água/planta registradas em municípios do Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e São Paulo, conforme documentos da Comissão Nacional de Coordenação do PNMH (FLEISCHFRESSER, 1999). O objetivo geral do programa era o aumento sustentado da produção e produtividade agro-silvo-pastoris, elevação dos níveis de renda e obtenção da melhoria das condições de vida da população rural brasileira<sup>60</sup>. O programa seria inovador, portanto, na escolha do espaço físico de intervenção, ao pretender promover o planejamento do manejo dos recursos naturais e a ocupação regional do espaço rural dentro de um padrão de desenvolvimento integrado na microbacia hidrográfica<sup>61</sup>. Mais tarde, a microbacia também seria valorizada quanto ao seu potencial para a formulação de políticas públicas que contam com a participação de agentes locais, dada a possibilidade de criação de um entorno territorial favorável à formação de redes, à descentralização política, à organização da comunidade, podendo se tornar espaço privilegiado para a promoção do desenvolvimento local.

---

<sup>59</sup> Decreto nº 94.076, de março de 1987.

<sup>60</sup> Objetivos descritos no Manual Operativo do Programa Nacional de Microbacias Hidrográficas, publicado pelo Ministério da Agricultura em 1987 (FLEISCHFRESSER, 1999).

<sup>61</sup> A microbacia hidrográfica era definida, pelo programa, como uma área fisiográfica drenada por um curso d'água ou por um sistema de cursos d'água conectados e que convergem, direta ou indiretamente, para um leito ou para um espelho d'água.

Segundo Hespanhol (2005), a meta do programa era atuar em 4.000 microbacias em todo o país (uma por município), selecionar e equipar 26 bacias piloto (uma por estado), treinar 1000 técnicos anualmente e equipar 1000 oficinas locais de serviços de extensão rural. Pretendia-se que as ações nas microbacias piloto estimulassem os estados e municípios a darem continuidade à execução das práticas, o que efetivamente não ocorreu, em razão da escassez de recursos humanos e financeiros, e da falta de articulação entre os órgãos ambientais e agropecuários. De acordo com Dorigon (1997), o PNMH não previa em seus recursos a contratação de pessoal, pois tinha como filosofia a formação de uma nova visão de desenvolvimento rural, que redirecionasse a ação governamental e priorizasse a organização da base comunitária através da formação de associações de produtores nas microbacias. Estas representariam os interesses dos agricultores junto a comissões municipais, as quais, por sua vez, participariam a nível estadual e, assim, constituiriam uma Comissão Nacional de Microbacias Hidrográficas, sinalizando uma inversão nas decisões políticas – as quais, neste caso, viriam de baixo para cima.

O Programa Nacional de Microbacias Hidrográficas teve duração efêmera, de 1987 a 1990<sup>62</sup>. Embora não tenha sido levado adiante, alguns estados da federação foram contemplados com financiamentos do Banco Mundial para a implementação de programas similares<sup>63</sup>.

O Programa de Manejo das Águas, Conservação do Solo e Controle da Poluição em Microbacias Hidrográficas do Paraná, conhecido como Paraná Rural, foi implementado entre fevereiro de 1989 e março de 1997. O processo de negociação entre o governo do Estado e o Banco Mundial teve início no final de 1986 e começo de 1987, coincidindo com o término do Projeto Integrado de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (Pro-Rural), implementado pelo governo via acordo de empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Segundo Fleischfresser (1999), o Paraná Rural seria uma continuidade do Pro-Rural, o qual seguia as orientações dos programas de desenvolvimento rural integrado (PDRIs), voltados para a promoção de infra-estrutura social e para o incremento da produção dos agricultores que usualmente eram designados de "baixa renda."

---

<sup>62</sup> O programa foi suspenso pelo governo Collor em 1990, em decorrência da extinção da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater) e da conseqüente desativação da extensão rural no âmbito federal (HESPANHOL, 2005).

<sup>63</sup> No Estado de Mato Grosso o "Programa de Desenvolvimento Agroambiental de Mato Grosso", também financiado pelo Banco Mundial, foi implementado entre 1992 e 1999 e passou a executar ações no âmbito das microbacias hidrográficas, embora não tenha sido concebido para este fim (HESPANHOL, 2005). Na avaliação de Navarro (2001), este logrou menos êxito porque se tornou alvo de interesses políticos partidários e enfrentou a falta de empenho do governo estadual na sua execução.

Em Santa Catarina, um programa de conservação de solo e água iniciado em 1986 já trazia a microbacia hidrográfica como *locus* operacional. Sabanés (2002) considera que as ações desenvolvidas durante este tempo capacitaram os profissionais da assistência técnica do estado para atuação em projetos conservacionistas, em partes garantindo o sucesso do programa subsequente financiado pelo Bird. Oficialmente denominado Projeto de Recuperação, Conservação e Manejo de Recursos Naturais em Microbacias Hidrográficas do Estado de Santa Catarina, foi implantado entre 1991 e 1999, após quatro anos de negociação entre o governo do estado e o Banco Mundial. O projeto apresentava três objetivos específicos para aumentar a renda dos produtores e preservar a capacidade produtiva dos recursos naturais: aumentar a cobertura vegetal dos solos, melhorar a infiltração dos solos e controlar o escoamento superficial através de terraços, construção de leiras de pedra, cordões cultivados e cultivos mínimos.

A estratégia operacional desses dois programas se fundava no envolvimento de várias entidades públicas, privadas e dos próprios produtores nas ações a serem desenvolvidas nas microbacias. Partia-se do pressuposto que as redes eram uma forma eficiente de transmitir informações sobre as conseqüências econômicas e sanitárias da degradação dos recursos naturais e sobre as formas de tratá-las e evitá-las (FLEISCHFRESSER, 1999). Os programas contemplavam atividades de divulgação, organização de comissões, planejamento da propriedade agrícola (levantamento dos recursos da propriedade e elaboração do plano conservacionista, que deveria ser realizado pelo técnico e o produtor), além da assistência técnica. Ofereciam incentivos financeiros individuais para a adoção das práticas recomendadas nas propriedades e previam a melhoria das estradas rurais, em parceria com as prefeituras.

As avaliações dos programas de microbacias do Paraná e de Santa Catarina, realizadas por Fleischfresser (1999) e Sabanés (2002), indicam resultados semelhantes. Para tais autores, a capacidade de ação e intervenção do Estado, combinada à implementação descentralizada e participativa dos projetos, gerou alternativas que desencadearam as condições prévias para se chegar a um novo modo de organização das atividades agropecuárias e dos agricultores em microbacias hidrográficas. Isso teria proporcionado resultados positivos no tocante a recursos naturais, teria elevado os níveis de produtividade/produção agropecuária e, também, melhorado os níveis de organização social e de qualidade de vida dos agricultores envolvidos, atenuando, de alguma maneira, o movimento de diferenciação social e o êxodo rural.

Contudo, Navarro (2008) aponta ponderações sobre o caso catarinense, as quais possivelmente se aplicariam, em alguma medida, ao programa paranaense. De acordo com o

autor, o Microbacias não foi, de fato, participativo, pois manteve, em sua implantação, a tradição de uma cultura institucional centralizadora, que fazia extensão rural “de cima para baixo”. Desta forma, não foi capaz de animar formas organizativas duradouras, após a conclusão das atividades do primeiro projeto<sup>64</sup>. Além disto, ao focar, talvez exageradamente, o foco ambiental, não conseguiu despertar o interesse amplo das famílias rurais, o que só teria ocorrido com o Microbacias 2, mais claramente voltado às atividades produtivas e econômicas. Na avaliação do autor, o Microbacias foi incapaz de aumentar os níveis de renda dos agricultores participantes<sup>65</sup>.

Os programas de microbacias hidrográficas dos estados do Paraná e de Santa Catarina foram precursores do programa executado anos depois no Estado de São Paulo. Eles se assentavam numa forte racionalidade técnica, expressa em saberes peritos que combinavam recomendações do Banco Mundial, descobertas científicas e seus desdobramentos político-legislativos. Embora formulados num contexto de práticas desencaixadas por vezes ligadas aos espaços de fluxos, tais programas apostavam na circulação, pelos espaços de lugares, de conhecimentos e informações trocadas em situações reencaixadas, ou seja, em encontros face-a-face entre técnicos, agricultores e outros atores. A reivindicação pelo lugar – um espaço carregado de significados sociais – é uma das características de políticas territorializadas como essas, que, pelo alto grau de abertura às especificidades locais, tendem a resultados que, muitas vezes, se distanciam do previsto pela perícia.

A próxima seção discute, com dados obtidos em campo, elementos importantes da formulação do Programa de Microbacias Hidrográficas do Estado de São Paulo (PEMH), considerado por Navarro (2008, p. 25) como a primeira experiência de desenvolvimento rural que, de fato, houve no país.

## **5.2 A formulação do Programa de Microbacias de São Paulo**

O Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas (PEMH, conhecido como Microbacias I) é uma política do Governo do Estado de São Paulo que visa o “desenvolvimento rural sustentável”. Foi executado entre 2000 e 2008 pela Coordenadoria de

---

<sup>64</sup> Estamos nos referindo, até agora, ao Microbacias 1, que vigorou na década de 1990. Também com o apoio do Banco Mundial, o estado de Santa Catarina executou, entre 2002 e 2008, o Projeto de Recuperação Ambiental e de Apoio ao Pequeno Produtor Rural, conhecido como Microbacias 2. Em 2010, lançou o Programa SC Rural – Microbacias 3, que deve ser desenvolvido até 2016.

<sup>65</sup> Outros autores relacionam a queda da renda agrícola catarinense no período, medida pelo valor bruto da produção, a variáveis não controláveis pelo projeto.

Assistência Técnica Integral (CATI), órgão da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado (SAA), contando com financiamento parcial do Banco Mundial.

A microbacia hidrográfica foi instituída como unidade de planejamento e intervenção no Estado de São Paulo em 1987. No mesmo ano, o Decreto nº 27.329, de 03 de setembro, instituiu o Programa de Microbacias Hidrográficas, cujo objetivo era conservar os recursos naturais (solo e água) e promover a organização dos produtores rurais. Ao transmitir essas preocupações, o programa sinalizava a construção de novas visões de mundo sobre o rural, as quais ampliam a percepção comum de que o rural se restringia à dimensão agrícola<sup>66</sup>, tal qual enfatiza a segunda seção.

Para dar suporte a esse programa, foram implantadas mudanças estruturais na Secretaria Estadual de Agricultura e na legislação estadual, com a promulgação da Lei nº 6.171, de 4 de julho de 1988. Tal lei determina a responsabilidade privada por um bem público, ao estabelecer em seu artigo 1º que: "O solo agrícola é patrimônio da humanidade, e por consequência, cabe aos responsáveis pelo seu uso a obrigatoriedade de conservá-lo" (SÃO PAULO, 2010).

A Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado (SAA) buscava recursos externos para financiar o programa, o que só se tornou viável com a promulgação da Lei Nº. 8.331, de 1º de julho de 1993, que autorizava o Estado de São Paulo a contrair financiamento junto ao BIRD, até o valor equivalente a US\$ 55 milhões. O crédito deveria obrigatoriamente ser aplicado na execução das atividades ligadas ao manejo e conservação de solos do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas (SÃO PAULO, 2010).

Segundo informações oficiais, a partir desta autorização foram tomadas, pelo Governo do Estado e principalmente pela Secretaria da Agricultura, "diversas medidas que visaram atender as condições de negociação impostas pelo Banco Mundial" (SÃO PAULO, 2010). Uma delas foi a promulgação da Lei nº 8.421, que alterou a redação de dispositivos da Lei nº 6.171, de 4 de julho de 1988, autorizando o Poder Executivo a conceder subvenções econômicas aos produtores rurais, bem como efetuar a doação de sementes para adubação verde, visando incentivar as práticas agrícolas conservacionistas em microbacias hidrográficas.

A primeira versão do PEMH, com foco exclusivamente conservacionista, foi submetida à avaliação do Banco Mundial em 1992, com negociações ocorrendo em 1994.

---

<sup>66</sup> Usamos o termo "ampliar" para indicar que novos significados são adicionados ao signo do rural, sem que a dimensão agrícola perca sua centralidade. Neste programa, a intenção de recuperar o solo e a água, por exemplo, está intimamente atrelada à preocupação com a produtividade agrícola.

Contudo, o acordo esbarrou na existência de dívidas por parte do Estado junto à União (WORLD BANK, 2009), impedindo a sua assinatura. Com a rolagem das dívidas, o Estado passou a ter capacidade para endividamento e abriu-se novamente a possibilidade de negociação junto ao BIRD.

Naquele momento [1997], uma coisa era prioritária: voltar a negociar o acordo de empréstimo. Só que aí, o mundo tinha mudado. Nessa época, o Banco Mundial e a gente mesmo [CATI] via que seria necessário um projeto que fosse muito mais amplo que simplesmente conservação de solo e água. Existiam outras questões que eram importantes e precisavam ser discutidas, apoiadas. Na verdade, o que a gente tinha já nessa época era a idéia que o projeto devia ser a semente, o embrião, do que começava a ser chamado “desenvolvimento sustentável”. Por isso que a gente colocou como objetivo do programa promover o desenvolvimento rural sustentável. [...] O conceito vem da Comissão Mundial de Meio Ambiente, das Nações Unidas, que tinha o Relatório Brundtland... e já tinha havido a Eco 92... Na verdade, era dentro da extensão rural que isso não estava sendo muito discutido, mas havia uma discussão fora. A influência era exatamente o que a gente via dessas questões, o que estava acontecendo no mundo. (Gerente de Planejamento do PEMH).

Essa declaração explica o alargamento do enfoque do programa de microbacias paulista e a inserção da noção de desenvolvimento sustentável no trabalho da CATI, de acordo com o engenheiro agrônomo que foi gerente de planejamento do PEMH desde o início da renegociação do programa com o Banco Mundial, em 1997, até o término do programa, em 2008, posteriormente ocupando o posto de coordenador da CATI (2009-2011). A declaração indica, também, um processo de ressignificação do rural a partir da introdução de elementos ambientais e sociais, não-setorializados, que sugerem dinâmicas complexas e conflitivas para o estabelecimento de novas categorias de interpretação do e intervenção no mundo, como trata a primeira seção desta pesquisa.

Em documentos oficiais, a Secretaria de Agricultura do Estado de São Paulo justifica seu apoio à promoção do desenvolvimento rural sustentável por ter em vista dois desafios principais, presentes no meio rural paulista. O primeiro seria a baixa competitividade dos pequenos produtores, causada, entre outros, por sua fraca organização, baixo poder de negociação, acesso limitado ao crédito, baixo nível de escolaridade, falta de infraestrutura e dificuldade de acesso à comunicação (SÃO PAULO, 2011). O segundo desafio seria o nível avançado de degradação ambiental das áreas rurais. A maior parte dos solos do Estado de São Paulo é tida como susceptível à erosão, e a aceleração deste processo levou à sedimentação de reservatórios, córregos e nascentes, bem como a perda da fertilidade em muitas áreas. Os agricultores familiares de baixa renda teriam sido os mais prejudicados por isso, devido à impossibilidade de arcarem com o aumento dos custos de produção ligados aos investimentos que seriam necessários para a recuperação do solo (SÃO PAULO, 2011).

Vê-se aí que a noção de desenvolvimento sustentável das agências oficiais encarregadas dos assuntos rurais no Estado de São Paulo está alinhada aos três pilares básicos - equilíbrio ambiental, prosperidade econômica e justiça social – da matriz discursiva dominante (MOREIRA, 2007) que legitima as ações nesta área: o Relatório Brundtland, das Nações Unidas. Apoiados em Foucault (2009), podemos dizer que tal relatório não apenas postula “verdades” mas, mais que isso, insere-se “no verdadeiro” da política discursiva de várias disciplinas, tendo sua apropriação social assegurada pelo poder de autor da ONU. Para Foucault (2009), o autor não é o indivíduo que fala, mas um “princípio de agrupamento do discurso” como unidade e origem de suas significações, como foco de sua coerência. E o discurso sobre desenvolvimento sustentável da ONU se apresentava coerente para a CATI em vários aspectos, inclusive porque correspondiam ao momento político específico que o Brasil vivenciava na época:

Para desenvolver um projeto desses, como a gente imaginava para o PEMH, existia uma premissa que era muito coincidente com as premissas que você encontra, por exemplo, no relatório lá da Comissão Mundial de Meio Ambiente. A questão da participação, da transparência... vários aspectos desses eram fundamentais. Na verdade são princípios democráticos. Então, era muito mais uma questão de introduzir na extensão rural, além da questão ambiental, valores democráticos, principalmente a descentralização, a participação e a transparência. (Gerente de Planejamento do PEMH).

Em sentido amplo, no Brasil, a discussão acerca da redemocratização do país é acesa com o declínio das ditaduras militares. Participação e descentralização surgem como estratégias – ao menos discursivas - para a construção democrática e conferem legitimidade a um processo de reorganização das políticas sociais, articulado com princípios de universalidade e solidariedade. As polissêmicas noções de participação e descentralização aparecem também nos debates internacionais e brasileiros sobre desenvolvimento rural, sob a chancela do desenvolvimento territorial e endógeno. Castells (1999) lembra que a democracia de bases populares é o modelo político implícito na maioria dos movimentos ecológicos, que defendem o fortalecimento do local e o prolongamento da responsabilidade individual e coletiva sobre o tempo.

Havia, de um lado, o processo de alargamento da democracia, expresso na criação de espaços descentralizados e na promessa de crescente participação da sociedade civil nas decisões da gestão pública. De outro, a emergência de um projeto - núcleo das reformas prescritas pelo Consenso de Washington – de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades

sociais e sua transferência para a sociedade civil. O encontro desses dois processos políticos distintos resulta no que Dagnino (2004) nomeou de “confluência perversa”. Segundo a autora, a perversidade estaria colocada no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva. Assim, os anos 1990 no Brasil são caracterizados por uma inflexão nas relações entre o Estado e os setores da sociedade civil comprometidos com o projeto participativo democratizante, no qual os últimos substituem o confronto aberto da década anterior por uma aposta na possibilidade de uma atuação conjunta com o Estado.

Dagnino (2004) se distancia da análise que veria esses deslocamentos como predominantemente determinados pela imposição global dos elementos político-culturais “adequados” à implementação do modelo neoliberal. Para ela, o mecanismo de internalização de elementos externos se dá, no mais das vezes, como parte integrante da formulação de projetos políticos próprios dos atores locais. Portanto, a adoção desse modelo descentralizado corresponde e expressa uma enorme fatia dos interesses, desejos, crenças e aspirações presentes nos países latino-americanos, tanto nas suas sociedades civis quanto nos seus Estados.

O discurso da sustentabilidade coaduna não apenas com os novos modelos de desenvolvimento rural que vinham sendo discutidos no âmbito acadêmico e nas agências internacionais de cooperação e fomento. Alinha-se também aos objetivos da atuação do Banco Mundial no Brasil. A Estratégia de Assistência da instituição ao país, publicada em 1997, tem como principais componentes: a) reformas estruturais para consolidar a estabilidade e impulsionar o crescimento dirigido pelo setor privado; b) alívio da pobreza, inclusive rural; c) expansão da infraestrutura; d) promoção do desenvolvimento sustentável (WORLD BANK, 2009).

Com estas linhas definidas para o Brasil, e com as diretrizes já desenhadas para a atuação do Banco no setor rural ao redor do mundo (como revelam os documentos apresentados na seção 4), a abertura para negociação com o Banco Mundial era relativamente limitada, se restringindo à adaptação de um modelo para as condições locais. Uma engenheira agrônoma, diretora de um EDR na época desta entrevista, acompanhou o desenvolvimento do Programa de Microbacias em todas as suas fases, sendo assistente de planejamento do mesmo EDR quando do início do programa, em 2000. Em sua opinião, o Banco Mundial “vem com um modelo já pronto, é difícil a negociação com eles. Porque muitas vezes você tem uma ideia, você debate, vai, e a gente tem que ceder, em muitas coisas, para conseguir”.

As evidências que levantamos até aqui sugerem que a posição pouco flexível do Banco se sustenta na natureza de sua perícia, somada a outros fatores. O coordenador de Operações Setoriais para o Desenvolvimento Sustentável do Banco Mundial no Brasil confirma a importância que o Banco confere à transmissão do seu “*know-how*”. Na declaração abaixo, ele mostra a valoração positiva que faz acerca da perícia da instituição. Mesmo não fazendo uma comparação explícita, está subentendido na fala dele que o conhecimento acumulado pelo Banco é superior à eventual bagagem de conhecimento que seus clientes possam acumular:

Especialmente no nível federal, mas em alguns estados que também trabalhamos, o tema de trazer conhecimento de outros países, trazer as experiências de outros estados, é quase sempre o foco mais importante da relação, do que propriamente os recursos que o Banco oferece. O governo federal tem mais reservas internacionais, cambiais, a sua disponibilidade, então, recurso adicional é muito menos importante para o governo federal do que conhecimento. A nível estadual, você tem os dois focos. Mas com a relação que a gente tem em alguns estados, nos quais trabalhamos há 20-25 anos, lá também se estabeleceu uma relação muito mais focada na identificação de boas práticas e de intercâmbio, de se estabelecer um meio de comunicação entre clientes – Estados, secretarias de desenvolvimento rural, de planejamento e vários outros. Porque nós estamos atuando no mesmo tipo de projeto em vários estados. Por exemplo, na área rural, nós temos por volta de 20-25 projetos, em quase todos os estados e com o governo federal também. E essa perspectiva que o trabalho com tantos parceiros simultaneamente [proporciona], vira importante para os outros clientes que querem saber “mas quais foram os desafios de implementar esse tipo de abordagem de desenvolvimento rural, regional e outros assuntos nos outros estados”. Eu acho que especialmente nos estados do Sul e do Sudeste, onde trabalhamos por mais de 20-30 anos, esse é o foco que foi estabelecido ao longo dos anos e que ficou mais e mais forte nos últimos cinco anos. (Representante do Banco Mundial).

Para o Banco, tais saberes peritos são legítimos à medida que encontram base na larga experiência prática da instituição e na vivência dos seus especialistas em distintas realidades. O BIRD demonstra, com isso, que sua capilaridade lhe confere uma vantagem adicional sobre organizações (agentes ou instituições) circunscritos a fronteiras territoriais – e opera essa vantagem, também, como um recurso de poder:

O Banco tem um grupo central em Washington, que a gente chama de rede (*network*) de desenvolvimento rural, que foca quase exclusivamente 70% do seu tempo em pesquisas comparativas entre países, para identificar semelhanças, boas práticas, problemas que sempre surgem. E na base dessas pesquisas, a gente [equipe dos escritórios do Banco Mundial estabelecidos em cada país] se informa para ver qual é o grau de aplicação dessas descobertas, desses conhecimentos, aos países individuais nos quais trabalhamos. As equipes que trabalham mais em cooperações regionais, quer dizer, com projetos no Brasil e outros países também fazem pesquisas focadas nos países onde trabalham, para informar depois as pesquisas que são feitas pelo grupo central, para fornecer análises de países individuais e, assim, os dois grupos têm esse intercâmbio e troca de conhecimento. (Representante do Banco Mundial).

O benefício que o Banco extrai da simultaneidade de sua presença em diversos locais, possibilitada pelos mecanismos de desencaixe, lembra-nos que o espaço e o tempo são tidos como recursos de poder na teoria desenvolvida por Giddens (1989). Para o autor, o poder é gerado na e através da reprodução de estruturas de dominação, constituídas por recursos de duas espécies, combinados entre si: alocativos (ou seja, materiais) e autoritários (tempo e espaço). No tocante aos recursos alocativos, o autor afirma que o aumento dos recursos materiais é fundamental para a expansão do poder. A compreensão é simples: o Banco Mundial, enquanto “banco”, dispõe largamente de recursos materiais e, por analogia, de poder. Já a natureza e a escala do poder gerado por recursos autoritários dependem da disposição dos corpos em percursos espaço-temporais e também das oportunidades de vida abertas aos agentes sociais. O Banco Mundial, ao se movimentar no espaço de fluxos e no tempo intemporal, rompe com limitações físico-geográficas (que mantêm a maioria das pessoas presas aos lugares), aumentando assim o estoque de recursos que pode mobilizar como estratégia de dominação.

Os impactos disso tomam corpo nos pontos de acesso. A diretora de um EDR explica as etapas prévias à assinatura do acordo de empréstimo, que envolviam aprovações burocráticas e legais por parte do governo federal, do governo do Estado e do Banco Mundial - frequentemente em contextos desencaixados, de não presença -, e as negociações de aspectos técnicos, operacionais e institucionais do programa, majoritariamente desenroladas em encontros face-a-face. Nas ocasiões de copresença, geralmente participam os representantes do Banco (tanto os locados em Washington e vindos em missão para São Paulo, como também os locados no escritório do BIRD em Brasília), representantes da CATI/SAA e consultores externos. Nestes episódios, construídos em torno do conhecimento perito, os conflitos entre os diferentes atores e as assimétricas relações de poder ficam mais evidentes.

Os encontros são sustentados por laços de confiança estabelecidos entre os indivíduos, por meio do monitoramento reflexivo da ação e do cenário, dentro de rotinas previsíveis e de códigos compartilhados de comportamento, sendo a racionalização a base para a avaliação da competência do outro. No caso das reuniões do PEMH, o compartilhamento de identidades proporcionado por elementos como nacionalidade ou proximidade lingüística parece facilitar a interação e predispor os atores à confiança, como na seguinte declaração, proferida por um membro da CATI em referência a uma gerente de projeto do Banco Mundial que trabalhava

na coordenação do PEMH: “Era boa a negociação porque ela era brasileira [...], era super aberta”, diz a entrevistada, comparando-a a um europeu do *staff* do Banco que, em posição equivalente, representava dificuldade muito maior.

Quanto aos consultores externos, a diretora entrevistada afirma: “O Banco sempre exige consultoria externa. São os especialistas que trabalham, por exemplo, o Zander Navarro, o Nestor Braganholo, do Paraná. Tem a Katia Medeiros, da FAO [...] Esse pessoal ajuda muito”. Mas a entrevistada também percebe problemas nesta relação:

Para cada componente tem um consultor em apoio. [...] Eles contrataram um até para o Manual [Operativo], para dar o formato. [...] Você formula uma coisa, tem tudo na sua cabeça, tem o manual pronto. O consultor vem e corta, elimina tudo. Hoje nós até brincamos, [precisa de] um manual para o manual. Porque o consultor do Banco cortou e deu um formato que nós temos dificuldade para enxergar. (Diretora de EDR).

Pode-se interpretar a exigência da consultoria externa como uma estratégia para aparentemente diluir os fluxos de dominação do Banco Mundial perante seus clientes. Isso, sobretudo, porque as sugestões dos consultores não costumam contradizer os aspectos mais fundamentais das regras e propostas da instituição, já articuladas numa rede ampla de saberes peritos. A autoridade dos consultores se assenta em conectar uma perícia abstrata com a realidade empírica que o tomador do empréstimo vivencia. “Especialmente num país como o Brasil, a gente dá muita prioridade a instituições [de pesquisa e consultores] nacionais, porque eles entendem os problemas específicos do país muito melhor, a meu ver, do que a maioria de organizações ou universidades fora do Brasil”, afirma o representante do Banco Mundial que entrevistamos. Ademais, formalmente, a escolha dos consultores fica a cargo do cliente, o que se traveste de mais autonomia para este:

A maioria de consultores que trabalham aqui no Brasil são contratados pelos beneficiários, pelos estados, pelo governo federal. A gente contrata consultores, o Banco mesmo, para algumas tarefas de supervisão de projetos. Mas em termos de pesquisas analíticas, de capacitação, treinamento, avaliações e tal, tipicamente são consultores que o próprio cliente, o estado, usa recursos de dentro do projeto para contratar esse tipo de consultores. Nós revisamos os termos de referência, mas a seleção de consultores é feita pelas regras do projeto e a responsabilidade é do cliente. (Representante do Banco Mundial).

Alguns consultores são do próprio BM, trabalham no banco; outros são contratados da FAO, por exemplo, e de entidades ligadas a esse sistema todo. Na verdade, esse pessoal que acompanha o Banco não vem só como consultores especificamente, mas também fazem uma avaliação. Esta instituição tem capacidade para executar ou não tem? Isso também é uma das coisas que eles acabam fazendo nesse processo de preparação do projeto. O grupo que trabalhou aí na preparação do Microbacias tinha essa função: apresentar o que nós tínhamos na cabeça e discutir com esse pessoal do

banco e seus consultores a melhor forma de implementar aquela idéia que a gente tinha. (Gerente de planejamento do PEMH)

Entender a participação dos consultores externos como uma formalidade contratual ou como uma estratégia de gerenciamento dos projetos, porém, é desprezar que os conhecimentos que esses especialistas trazem a respeito das particularidades locais são capitalizados pelo Banco em termos de adição à sua própria base perita. Ou seja, com as consultorias externas, o Banco soma informações peritas ao seu portfólio de saberes, e tais experiências serão utilizadas como recurso de poder em outras situações. Compreendendo a mutualidade da influência dos agentes nos atos de produção e reprodução dos sistemas sociais, podemos afirmar que o monitoramento reflexivo das resistências e questionamentos da CATI durante o processo de negociação podem ser igualmente capitalizados pelo Banco.

Ainda no processo de negociação, a CATI enfrentou conflitos de ordem burocrático-legal. Um dos entraves citados pelo diretor de um EDR se relacionava ao fato de ter um financiamento internacional gerenciado pela Secretaria de Agricultura e não pela Secretaria da Fazenda.

Isso foi contornado entre 1999 e 2000, através de negociações entre o Banco e a Secretaria da Fazenda. Foram criados mecanismos específicos para atendimento do projeto. Tanto que alguns mecanismos tornaram-se sem efeito quando o projeto terminou. Então a gente usava uma linha de trabalho com a Secretaria da Fazenda específica para o Microbacias. Outro trauma foi que o Banco tem uma legislação específica dele para todas as aquisições ou qualquer outra modalidade que você utiliza, e aí você conflitava com a legislação nacional. (Diretor de EDR)

O entrevistado explica que a resolução deste segundo problema se deu colocando “as leis do Banco junto à Comissão Jurídica da Secretaria de Agricultura”, do que resultou um documento híbrido, que só tinha validade para o Projeto de Microbacias.

A renegociação do programa ocorreu no ano de 1997, mas a assinatura do Acordo de Empréstimo entre o Governo do Estado e o Banco Mundial só se efetivou em 07 de dezembro de 1999. Conforme informações oficiais:

Para tanto, foi necessária uma reorganização do Programa, começando pela redefinição do seu objetivo, que passou a ser o de promover o desenvolvimento rural sustentável no Estado de São Paulo; entendendo-se por desenvolvimento rural a ampliação das oportunidades de ocupação, a melhoria dos níveis de renda, uma maior produtividade geral das unidades de produção, uma redução dos custos e uma reorientação técnico-agronômica. Tudo para propiciar o aumento do bem-estar das populações rurais, através da implantação de sistemas de produção agropecuária que viessem a garantir a sustentabilidade sócio-econômica e ambiental, com plena participação e envolvimento dos beneficiários e da sociedade civil organizada. (SÃO PAULO, 2010).

O PEMH previa desembolsos de US\$ 55 milhões por parte do Banco Mundial e US\$ 69,70 milhões por parte da Secretaria de Agricultura de São Paulo, com início programado para o ano de 2000. Os investimentos estavam inicialmente divididos em seis grandes módulos, chamados “componentes” na linguagem do programa, e se direcionavam ao: 1) desenvolvimento institucional e tecnológico (extensão rural, assistência técnica, aquisição de veículos, computadores e outros equipamentos para o trabalho dos técnicos da CATI); 2) pesquisa agrícola; 3) manejo e conservação de recursos naturais; 4) readequação de estradas rurais<sup>67</sup>; 5) treinamento e capacitação (tanto de técnicos quanto de produtores rurais e suas famílias<sup>68</sup>); 6) administração e supervisão do projeto. Parte dos recursos seria destinada aos agricultores beneficiários sob a forma de subvenção a fundo perdido.

As áreas de abrangência do programa foram divididas por EDRs (Escritório de Desenvolvimento Rural da CATI) e classificadas em três graus de prioridade. Os critérios para tal classificação foram a susceptibilidade à erosão do solo e a concentração da pobreza. Este segundo critério identifica os níveis de indigência pela concentração de famílias rurais com renda mensal inferior a dois salários mínimos (na época, o salário mínimo era de R\$ 415/mês), conforme o “Mapa da Fome” do IPEA (1993) e a “Conjuntura Alimentária” da Secretaria de Agricultura do Estado (WORLD BANK, 2009).

---

<sup>67</sup> O Estado de São Paulo possui cerca de 250 mil km de estradas, das quais aproximadamente 220 mil km não são pavimentadas. Estas estradas contribuem com 50% do solo que é carregado aos mananciais e também por 70% das erosões existentes, segundo dados citados por Clemente (2011). Segundo o autor, isso decorreria do fato de as estradas terem sido construídas sem levar em consideração o relevo e o comportamento hídrico na bacia, nem tampouco preocupações conservacionistas. As chuvas carregariam para os mananciais e nascentes o material erodido presente nas estradas, o que as tornaria responsáveis pela maioria das erosões existentes no Estado de São Paulo.

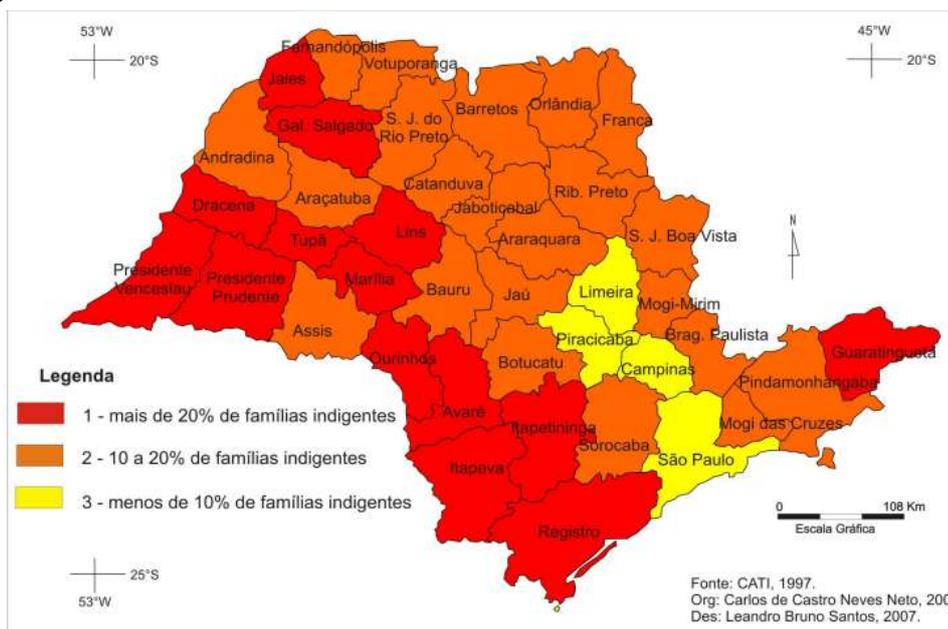
<sup>68</sup> Cursos sobre aproveitamento de alimentos, artesanato, panificação, entre outros eram especialmente dirigidos às mulheres. Tais ações, porém, dependiam da demanda da comunidade local e da sensibilidade do técnico, que deveria identificar tais interesses e sugerir a realização de oficinas e outros.

Figura 9 - Mapa dos níveis de susceptibilidade à erosão por área de abrangência dos EDRs do Estado de São Paulo



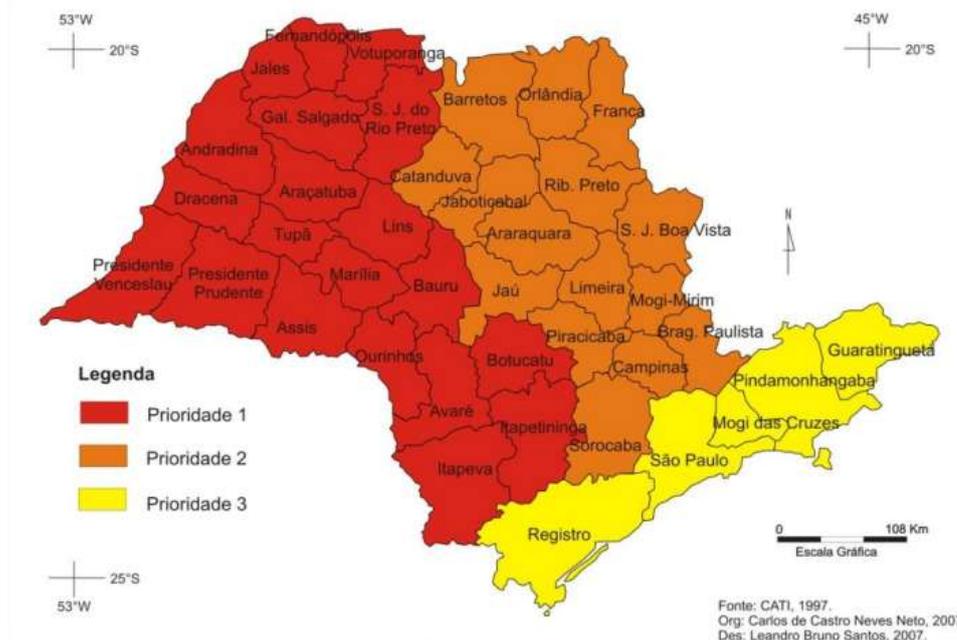
Fonte: Neves Neto (2009).

Figura 10 - Mapa dos níveis de indigência por área de abrangência dos EDRs do Estado de São Paulo



Fonte: Neves Neto (2009).

Figura 11 - Mapa das áreas prioritárias do PEMH



Fonte: Neves Neto (2009).

Uma avaliação destes três mapas sugere que a erosão dos solos tem maior peso que o nível de pobreza na definição das áreas prioritárias do PEMH. Áreas com maior grau de indigência foram classificadas como “prioridade 3” por apresentarem baixa susceptibilidade à erosão, ao passo que áreas com elevada erosão e média pobreza entraram como “prioridade 1” – é o caso, por exemplo, do EDR de Botucatu e, especificamente, do município de São Manuel, que integra esta regional e apresenta elevado IDH, como mencionado na Introdução deste trabalho. A explicação para isso pode ser extraída do trecho desta entrevista realizada com o representante do Banco Mundial no Brasil, o qual ocupou o cargo de Coordenador de Operações Setoriais para o Desenvolvimento Sustentável no país, entre 2006 e 2012. Ele falou sobre as especificidades regionais dos programas de desenvolvimento rural que a instituição mantém no Brasil:

No Sul e Sudeste, o foco do desenvolvimento rural tem sido a questão dos recursos naturais, solo, florestas e outras, e também o princípio que se aplica neste projeto agora de Microbacias [II], exatamente o princípio de inclusão local dos beneficiários que formam seus Conselhos de Microbacias e, depois, vão construindo o programa de desenvolvimento local, seus investimentos. Em outras regiões, o foco foi diferente. Por exemplo, no Nordeste, nos últimos 20-25 anos, focamos muito mais em projetos de redução de pobreza, onde os beneficiários foram comunidades locais que queriam chegar a ter acesso à água potável, eletricidade, estradas vicinais, e também trabalhamos no nível de beneficiários que se formam em pequenos grupos, mas não definidos em microbacias. Lá no Nordeste, o alvo foi muito mais mobilização social, para atender necessidades de pequena infraestrutura. Tem menos foco em gestão de recursos naturais, porém, este foco está emergindo agora, na corrente geração de projetos lá. Este foco de gestão de recursos naturais foi muito mais central no Sul e Sudeste nos últimos anos. Na Amazônia, no Norte do Brasil, o

foco do desenvolvimento rural também foi trabalhar com comunidades, mas muito focado em atividades econômicas e aproveitando os recursos naturais de uma maneira sustentável. Então, tinha um foco econômico e ambiental; enquanto no Nordeste tinha um foco mais social e econômico; e no Sul e Sudeste tinha mais um foco de recursos naturais e atividades produtivas. Então, tem esses três grupos de clientes, e nós trouxemos cada lado da experiência na equação de desenvolvimento rural. (Representante do Banco Mundial).

Essa afirmativa é coerente com os documentos mais recentes publicados pelo Banco Mundial e analisados na seção 4<sup>69</sup>, que mostram territórios rurais portadores de diferentes demandas ambientais, sociais e produtivas, dando o tom aos programas que o Banco Mundial financia e denotando distintos significados para o “desenvolvimento rural”. A diretriz geral para todos eles, porém, é clara:

É principalmente trabalhar com comunidades menos favorecidas, pequenos produtores de renda baixa, para facilitar, eu diria, uma inclusão econômica, que é expor essas pessoas, essas famílias, às possibilidades de melhorar sua vida através de investimentos comunitários e atividades econômicas sustentáveis. A gente não trabalha tipicamente com grandes produtores que, normalmente, teriam acesso a crédito e conhecimento muito mais fácil que comunidades pequenas de baixa renda. Esse é o princípio que unifica os focos que eu mencionei antes. (Representante do Banco Mundial)

A associação entre pobreza e desenvolvimento rural é vista com ressalvas por alguns autores. Sem desconsiderar que baixos indicadores socioeconômicos são uma das marcas dos espaços rurais, Favareto (2010) afirma que estratégias específicas de discriminação positiva muitas vezes se traduzem na introdução de um viés marcadamente assistencial a estas populações e a suas regiões, com o efeito de excluí-las de um outro rol de programas e políticas, como as de dinamização econômica e fomento à inovação, muitas vezes aprofundando a dicotomização que atribui ao rural somente o lugar do atraso e da pobreza.

No PEMH, 70% dos recursos disponibilizados caberiam à área de prioridade 1. A área de prioridade 2 ficaria com 27% e a área de prioridade 3, com apenas 3% (SÃO PAULO, 2005). Em todas as microbacias, os beneficiários preferenciais eram os pequenos produtores: aqueles com área total explorada de até 50 hectares, com 70% ou mais da renda familiar proveniente da agropecuária (incluindo neste percentual a aposentadoria rural), residentes na propriedade rural ou no município onde esta se localizava, ou em município vizinho (SÃO PAULO, 2005). Vale destacar, aqui, que um convênio firmado entre a Secretaria de Agricultura e a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (Itesp) possibilitou que o PEMH fosse desenvolvido em 28 assentamentos rurais. O Itesp, vinculado à Secretaria

---

<sup>69</sup> Guardada a diferença de que nos documentos estudados a divisão espacial é feita por regiões do globo, e aqui é feita dentro do Brasil.

Estadual da Justiça e da Defesa da Cidadania, é a entidade responsável por planejar e executar as políticas agrárias e fundiárias paulistas.

\* \* \*

Ao longo desta seção, foi possível observar como o Banco Mundial projeta sua autoridade sobre os tomadores de empréstimos, no caso, a CATI, utilizando a perícia produzida no espaço de fluxos como recurso de poder. Não menos importante, obviamente, é o poderio econômico da instituição, posto que atrela suas recomendações ao interesse dos clientes em seus recursos financeiros. Aliás, é este interesse na obtenção do empréstimo que predispõe a CATI a consentir com os termos do acordo<sup>70</sup>.

A análise também resgatou a importância do tempo e do espaço na Teoria da Estruturação. Tempo e espaço são pilares fundamentais do arcabouço teórico de Giddens (1989) por estarem diretamente implicados na produção e reprodução das práticas sociais e na rotinização da vida social. Partindo da noção de tempo-geografia de Hägerstrand – mas não sem apontar suas deficiências -, Giddens examina esses dois elementos enquanto recursos que condicionam as redes de interação e, portanto, estão implicados na geração e distribuição de poder.

Segundo o geógrafo Hägerstrand, alguns determinantes críticos limitam o comportamento no tempo-espaço: a) a indivisibilidade do corpo humano; b) a finitude da duração da vida do agente humano; c) a capacidade limitada dos seres humanos de participar em mais de uma tarefa simultaneamente; d) o fato de que o movimento no espaço é também movimento no tempo; e) o fato de que dois corpos humanos não podem ocupar o mesmo lugar no espaço; f) o tempo como recurso fundamentalmente escasso (MONT'ALVÃO et al., 2011).

O exposto até aqui sobre o Banco Mundial nos mostra, contudo, que a instituição consegue manipular o tempo e o espaço a seu favor. Não apenas porque opera com base nos sistemas abstratos que provocam o desencaixe espaço-temporal, mas sobretudo porque se apresenta como um ente livre das limitações materiais do corpo. Assim, nos encontros de copresença para negociação do PEMH, nas reuniões com especialistas e consultores externos, ou nos “contextos entre ausentes” nos quais o Banco se faz presente por suas regras, não é

---

<sup>70</sup> As coerções operam através dos motivos e razões dos agentes, estabelecendo de modo difuso e tortuoso condições e consequências que afetam opções abertas a outros; a conduta deliberada está implícita (GIDDENS, 1984).

uma pessoa (o gerente do projeto dentro do Banco, o pesquisador-chefe ou o presidente da instituição) quem fala. É a organização como um todo, aquela que rompe as barreiras do espaço físico e se faz presente simultaneamente em todos os países, conhecendo diversas realidades e penetrando nas condições de reprodução de incontáveis rotinas. O Banco se apresenta, deste modo, reunindo as qualidades de “autor” dos discursos (FOUCAULT, 2009).

Por sua vez, a CATI não atinge esse grau de abstração e impessoalidade, já que a negociação do projeto dependia nitidamente do empenho de poucas pessoas, que em comparação ao Banco Mundial têm suas experiências presas ao lugar.

Para converter a facilidade de contornar as restrições do tempo e do espaço em um recurso para o exercício da dominação legítima, contudo, é necessário que os demais agentes da interação estejam dispostos a se submeter a ela. Como lembra Weber (1991), a ‘legitimidade’ de uma dominação deve ser considerada apenas uma probabilidade de, em grau relevante, ser reconhecida e praticamente tratada como tal, posto que a obediência a uma dominação pode ser orientada por outros fatores (como oportunidade ou interesse material), além da efetiva crença em sua legitimidade.

Assim parece ocorrer com o Programa de Microbacias no que estudamos até aqui. O Banco Mundial, em larga medida, fez valer suas orientações e regras nos momentos de formulação e negociação desta política pública. Na outra ponta, encontrou profissionais interessados em assinar um acordo de empréstimo que representaria a possibilidade concreta de aprimoramento do trabalho da CATI e de execução de um projeto há anos pretendido. Havia, portanto, a disposição da coordenação da CATI em aceitar as principais condições do Banco, o que certamente não significa a ausência de disputas e conflitos. Na próxima seção, a análise é deslocada em direção à execução do PEMH propriamente dita.

## 6 MEDIAÇÃO E CONFIANÇA NO PROGRAMA PAULISTA DE MICROBACIAS

Esta seção apresenta uma leitura dos principais aspectos envolvidos com a operacionalização do Programa de Microbacias Hidrográficas de São Paulo, a partir da análise de documentos e entrevistas. Deste modo, enfoca o extensionismo rural enquanto elo de mediação entre as políticas de desenvolvimento e os agricultores.

Em estudo solicitado pela Food and Agriculture Organization (FAO) para avaliação dos programas de microbacias desenvolvidos nos Estados de São Paulo e Santa Catarina, Navarro (2008) destaca que a ação extensionista tem centralidade decisiva para o sucesso dessas políticas<sup>71</sup>. Para o autor, os profissionais precisam ser capazes de propor técnicas inovadoras para os produtores e famílias rurais sobre a lógica sistêmica da ação extensionista em microbacias, o que exige conhecimento multidisciplinar. Os técnicos precisariam também ser capazes de mobilizar socialmente as famílias residentes (ou produtoras), cooperar em sua organização social e, eventualmente, opinar no que o autor chama de “delicadas questões políticas”, que surgiriam quando as famílias rurais beneficiárias se sentissem fortalecidas o suficiente para estabelecer diálogos com outras forças municipais (a prefeitura, em especial), reivindicando outras ações externas aos projetos. A análise demonstra que o mecanismo mais saliente para “ativar” a participação das famílias rurais centra-se, sobretudo, na qualidade da ação extensionista, particularmente se tal ação já tiver sido construída anteriormente em relações de confiança e outras atividades que produziram resultados (NAVARRO, 2008).

Os técnicos das Casas de Agricultura dos municípios têm papel de destaque no âmbito do PEMH não só por sua função de articulador, mas também porque o recebimento de subvenções econômicas, por parte dos produtores beneficiários, estava condicionado à aprovação do Projeto Individual da Propriedade (PIP) e do Projeto de Empreendimento Comunitário (PEC). Esses documentos, elaborados pelos extensionistas, eram a base para a autorização das intervenções implementadas na propriedade e para o repasse das verbas do programa, como será mostrado aqui. Antes, porém, cabem alguns comentários sobre a ação extensionista.

---

<sup>71</sup> Isso torna a formação técnica para o desempenho de tarefas complexas mais do que necessária, embora não venha sendo “sequer remotamente” oferecida pelas universidades (NAVARRO, 2008).

## 6.1 As especificidades da extensão rural paulista

As atividades da extensão rural no estado de São Paulo tiveram caráter majoritariamente fomentista em suas primeiras décadas, com o fornecimento e venda de insumos para a produção, assistência técnica especializada em culturas como café e algodão, projetos de irrigação e drenagem do solo, bem como técnicas de combate à erosão e a defesa fitossanitária das culturas. Através de atestados emitidos pelo técnico, o agricultor poderia efetuar transações bancárias de crédito e financiamento; a partir de 1962, a concessão de crédito estava vinculada à avaliação que os técnicos da Secretaria de Agricultura faziam da propriedade rural tomadora do empréstimo (MASSELLI, 1998). Aos peritos estava garantida, desde o início do extensionismo público paulista, a autoridade necessária para determinar práticas que afetam a reprodução econômica e social dos agricultores, bem como para estabelecer classificações e enquadrá-los como aptos ou inaptos a determinados benefícios, como o acesso a financiamentos.

A Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI) foi criada em 1968, visando à modernização da agricultura e a promoção do homem rural, em congruência com as representações sociais que associavam o desenvolvimento do campo à incorporação tecnológica e à adoção de padrões “urbanos”. Como destacado nas seções 2 e 3, as críticas a esse modelo de fomento se assentam nos elevados custos sociais e no alcance limitado a grandes produtores. Ademais, tais programas apresentavam “efeitos educativos” limitados e se constituíam em instrumentos políticos por excelência, na medida em que propiciavam a distribuição de favores pessoais às custas do erário público. A extensão rural paulista tendia a desenvolver tarefas de fiscalização, com concomitante expansão da assistência técnica privada com fins comerciais (MASSELLI, 1998).

Em 1981, a CATI alterou sua estrutura organizacional, resultando na separação entre três áreas de atuação: a) Extensão Rural; b) Defesa Agropecuária; c) Sementes, Mudas e Matrizes. A extensão rural passou a ser definida, segundo documentos oficiais, como uma ação desenvolvimentista em que o fundamento seria a intervenção programada com base num perfeito conhecimento da realidade social e econômica da comunidade (LIMA, 2001). Na prática, tratava-se da assistência técnica por produto agrícola.

Anos mais tarde, em meio ao processo de redemocratização do país, a CATI revisa sua filosofia de ação e de prioridades, adequando-se aos princípios da participação e da descentralização contidas nas propostas políticas do governo estadual. O discurso oficial indica que, nesta fase, as pessoas passam a ser vistas como sujeitos-agentes do seu próprio

desenvolvimento, mas os impactos práticos disso foram bastante limitados. Em 1998, a instituição anuncia sua nova missão de promover o desenvolvimento rural sustentável, por meio de programas e ações participativas, com envolvimento da comunidade, de entidades parceiras e de todos os segmentos dos negócios agrícolas. Neste ponto da descrição, atinge-se a confluência com o Programa de Microbacias Hidrográficas do Estado de São Paulo.

## 6.2 A prática extensionista

Autores que têm se dedicado ao estudo histórico-crítico da extensão rural concluem, não raro, que esta é uma atividade orientada para o desenvolvimento capitalista no campo, com sua prática determinada, ideologicamente, para ser um processo educativo domesticador/excludente. Resultaram destes estudos inúmeras sugestões de mudanças na prática da extensão rural, sem, no entanto, serem efetivamente incorporadas.

Os extensionistas, de acordo com NEVES (1995, citado por LIMA, 2001), atribuíam a si a missão de transformar o agricultor num “produtor moderno”. Pretendiam formá-lo por meio de um volume de conhecimentos e da internalização de estruturas de pensamento racional que incorporam a articulação controlada entre meios e fins. Enquanto o saber adquirido pelos extensionistas em sua formação profissional tem como fundamento os conceitos das ciências agrônômicas, sua aplicação é mediatizada por pressupostos políticos e ideológicos. Esses, veiculados por políticas agrícolas, são orientadores das relações de poder que hierarquizam positivamente os técnicos frente aos produtores.

Além da influência da formação profissional dos extensionistas – e, portanto, dos sistemas peritos – outros fatores prévios aos encontros face-a-face afetam a interação entre agricultores e extensionistas. Um deles seria a trajetória histórica da extensão rural, uma vez que a referência a experiências passadas, que imprimem sentido ao “fazer-extensionista”, pode funcionar como um exemplo a ser reproduzido, ou, ao contrário, representar o oposto do que se pretende, contribuindo reflexivamente para que sejam criadas alternativas àquilo que se tornou recorrente ou dominante.

A pluralidade de interpretações acerca do que é desenvolvimento rural e os múltiplos papéis que, em decorrência disso, cabem ao extensionista representar também afetam a interação entre estes e os agricultores. Enquanto, de um lado, gera-se um ambiente favorável à experimentação, de outro gera-se pressão sobre profissionais que se vêem interpelados a

responder a demandas e possibilidades de ação para as quais foram pouco (ou nada) preparados.

A exigência de diversificação de competências pode conduzir à fragmentação da ação nos contextos organizacionais. Palavras como “facilitação”, “mediação”, “articulação”, dentre outras, surgem como símbolos da busca por sentidos para o trabalho profissional do extensionista, num contexto de poucas certezas e onde regras formais da organização (a empresa de extensão rural) competem com regras informais constituídas mediante as possibilidades e os recursos disponíveis.

O contexto local obviamente interfere nos encontros face-a-face de extensionistas e agricultores. Esta afirmação se torna mais complexa ao lembrar que o lugar é um espaço de relações que transcendem a própria localidade, modelado por relações entre ausentes e desencaixadas.

Para Miná (2012), a interação entre agricultores e extensionistas tem por pressuposto a reciprocidade, embora ambos se apresentem ao encontro com suas próprias concepções, objetivos e interesses. Oriundos de lugares sociais distintos, eles têm conhecimentos e capacidades pessoais diferenciadas para expressar ou comunicar o que desejam – fato que pode se desdobrar em facilidades ou dificuldades para tornar compreensível, na relação, as demandas, as leituras da realidade, as propostas de mudança, etc. Isto quer dizer que a reciprocidade ocorre a partir de capacidades desiguais e diferenciadas; aqueles que interagem têm *status* diferenciados, e buscam reconhecimento a partir das diferenças socialmente estabelecidas.

Em seu estudo sobre o perfil do técnico da CATI, com a finalidade de avaliar o potencial destes profissionais para efetuarem mudanças efetivas na ação extensionista, de forma a superar o enfoque produtivista de sua atuação e construir uma nova extensão rural comprometida com os ideais do desenvolvimento sustentável, Pinto (1998) verificou que a prática extensionista destes técnicos era ainda caracterizada marcadamente pelo estilo clássico-difusionista, refletindo a permanência da visão tradicional do desenvolvimento rural, apesar de apresentar no discurso oficial um compromisso com o desenvolvimento rural sustentável.

Mais de 10 anos depois, Brosler et al. (2010) mostram que o extensionismo continua apresentando uma defasagem entre as propostas que incorporaram a sustentabilidade ao desenvolvimento rural e as práticas em campo. A principal justificativa para essa defasagem

estaria na formação do extensionista, modelado quanto às ferramentas que utiliza em campo pelo acúmulo de conhecimentos anteriores<sup>72</sup>.

### 6.3 A operacionalização do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas

Depois destas considerações, voltamos à análise do Programa de Microbacias Hidrográficas do Estado de São Paulo, desta vez centrando as atenções na fase de execução do projeto.

Após a formalização do empréstimo, procedeu-se à difusão de sua metodologia e objetivos junto à rede de extensionistas da CATI. A inserção da problemática ambiental e a nova forma de trabalho exigida pelo programa - não-setorial, participativo e por demanda - configuraram alguns de seus principais entraves iniciais, como mostram as declarações abaixo:

As regiões onde os técnicos foram mais permeáveis à idéia do programa, entenderam a necessidade do programa e começaram a trabalhar mais rapidamente, foram as regiões onde tivemos melhores resultados. Não foi homogêneo. [...] Mas principalmente na questão ambiental, nós temos uma questão que eu acho bastante séria. Os técnicos têm, nós temos, uma dificuldade muito grande de trabalhar com a questão ambiental. Hoje talvez seja até mais fácil, porque a questão ambiental é muito mais moda do que há 10 anos. Então, existia uma certa resistência, dos técnicos inicialmente, e muitas vezes eles transferiam para os agricultores, diziam “não, os agricultores não querem saber disso”. Esse foi o primeiro momento em que foi preciso romper muitas dessas resistências. (Gerente de Planejamento do PEMH).

Nós tivemos resistências, principalmente daqueles mais antigos<sup>73</sup>, que nunca tinham trabalhado com essa metodologia. Lógico, tudo que traz modificação traz insegurança. Os técnicos, eles tinham que acreditar no projeto, para depois estarem repassando. Imagina, se você não acredita no programa... É por isso que em algumas regionais, alguns lugares, o projeto não andou como em outras regionais, pelo problema do técnico não acreditar no trabalho. (Diretora de EDR).

A pergunta passou a ser assim: por que que eu sou agrônomo? Porque ele [extensionista] virou um psicólogo, começou a discutir assuntos como a possibilidade de criar entretenimento para as mulheres ou para a criança acessar, além da escola, alguma outra atividade, ou criar um posto médico para o bairro. Então ele começou a virar um articulador. Ele começou a encaminhar demandas. Ele tentou imaginar como ele poderia contextualizar aquela situação. Então isso foi um crescimento. Tanto que você pode fazer uma pesquisa nas 40 regionais. Existe uma Cati antes do Microbacias, e uma Cati após o Microbacias. Não só na questão

---

<sup>72</sup> Nesse sentido, as autoras ressaltam que o ensino superior está pautado, ainda, em um modelo cartesiano, que trata o conhecimento sem intercomunicação entre as dimensões do saber, enxergando de forma isolada cada parte do problema, reduzindo a complexidade e perdendo-se, por conseguinte, a possibilidade de entender as relações e interações (especialmente as ecológicas) que ocorrem num agroecossistema manejado pelo homem (BROSLER et al., 2009).

<sup>73</sup> Outra entrevistada, diretora de EDR, discorda deste ponto em específico, afirmando que a resistência vinha tanto dos extensionistas mais antigos da CATI quanto dos mais novos.

capacitação técnica, mas também na questão de execução de projeto, elaboração, solicitações de políticas públicas. Mudou o perfil da Coordenadoria. (Diretor de EDR).

Aí passou para um sistema mais participativo, que era, por exemplo, a construção do plano da microbacia. Era um novo modelo que começou a ser trabalhado [...] Até então, a gente era muito acostumado a desenvolver projetos sem o envolvimento dos agricultores [...]. Você não olhava a propriedade como um todo, a comunidade. Era um olhar isolado [...], de uma assistência técnica mais direcionada ao produto, por exemplo, produção de laranja. (Diretora de EDR).

No documento de avaliação do Microbacias I elaborado pela CATI, a instituição confirma que o programa exigiu mudanças em sua filosofia de trabalho, antes centrada na assistência técnica tradicional, atendendo demandas técnicas pontuais dos produtores 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. 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 (SÃO PAULO, 2009).

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 e 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 (THE WORLD BANK, 2009).

A necessidade de adaptações à metodologia de trabalho já era prevista, tanto que o acordo de empréstimo previa verba para treinamento, formação e capacitação do público operacional (técnicos e apoio administrativo) da CATI, num esforço para a construção de regimes de verdade (FOUCAULT, 2009). Treinamentos e capacitações são oportunidades nas quais o Banco busca criar disposições para consolidar o que é o programa e quais são suas “verdades”, ou seja, quais discursos ele acolhe e faz funcionar como verdadeiros. Um diretor de EDR relata:

Eu não vou conseguir enumerar para você a quantidade de treinamentos e capacitações que nós fizemos. Nós pegamos toda a legislação do Banco, todos os

documentos necessários para elaborar qualquer tipo de incentivo ou subsídio do Microbacias, e fomos fazendo módulos. Cada regional tinha uma estratégia de treinar os técnicos. A gente tinha um plano estadual, que nós tínhamos que treinar o corpo técnico num determinado período. Aí nos pegamos um monitor. Ele foi capacitado com uma linguagem única, uniforme, e depois ele trouxe para as regionais essa capacitação, pra que a gente conseguisse, na medida do possível, trazer a mesma informação para todos os técnicos. Então, o primeiro passo foi essa capacitação, em 2000, 2001, aproximadamente. (Diretor de EDR)

A fala acima revela uma tática que visava ao controle da apropriação social do discurso do Banco Mundial e do Programa de Microbacias, buscando fixar a eficácia suposta de suas palavras e os efeitos sobre os quais se dirigem. O incentivo à educação formal era também uma forma de manter ou estimular a apropriação de séries discursivas descontínuas, mas regulares dentro de uma racionalidade técnico-científica que desencaixa o lugar e o aproxima dos fluxos. O depoimento abaixo mostra um conjunto de saberes cujos métodos e teorias são condizentes com o “verdadeiro” da política discursiva do Banco:

O curso de Gestão do Agronegócio que eu fiz na FGV foi com recurso do PEMH. Então, especialização em Gestão Ambiental, em Administração Rural, o Banco possibilitou que a CATI fizesse tudo isso com os técnicos. Ai se buscava Universidade de Lavras, Unesp, USP. E toda regional treinou um monitor para ele ser o difusor ali. (Diretora de EDR)

Mas, se por um lado, o “aperfeiçoamento técnico” promovido por cursos e treinamentos é recebido como necessário ou desejável, por outro os entrevistados percebem que a imposição de determinadas regras, por parte do Banco, rompia com a cultura organizacional da CATI e com o cotidiano de trabalho de seus funcionários.

Nós tínhamos problemas na estrutura de RH, a gente não tinha esses recursos humanos para a execução do programa. Isso dependia, e depende hoje em menor escala, dos convênios que nós temos com os municípios. E uma outra situação é que o projeto, ele é desenhado de forma que você tem metas físicas e reprogramação a cada três meses. Isso não era uma cultura da Secretaria de Agricultura. No PEMH você tem metas físicas para atingir, e reprograma as metas a cada três meses de acordo com o teu objetivo, alcançado ou não. E isso não era uma cultura que a Secretaria de Agricultura tinha. Nós trabalhávamos com projetos sem uma meta específica ou clara. Exemplo: eu tenho que fazer um projeto de combate a uma determinada praga, você faz o projeto, mas a gente não tinha um estudo de impacto, e nem durante a execução desse projeto, se estava sendo atendida a demanda de maneira satisfatória. Então, o primeiro problema da Secretaria de Agricultura foi preparar o pessoal para trabalhar com metas, projetos, objetivos, capacidade de reorganizar quando o projeto tinha problema. Então, foi a reciclagem do corpo técnico da Secretaria de Agricultura. (Diretor de EDR)

A gerência da instituição empreendia esforços para se adaptar e pressionava seus colaboradores no mesmo sentido, configurando o que Weber (1991) chamaria de dominação

legítima-racional, baseada na crença da validade das ordens impessoais estatuídas e do direito de mando daqueles que estão nomeados para exercer a dominação legal.

Tanto que você trabalha com contratos extremamente claros com relação a recurso financeiro e às metas a serem atingidas. Você tem um período, você não cumpriu, a gente sentava, discutia com o técnico qual foi a dificuldade daquele trimestre para não ter atingido as metas físicas estabelecidas. É possível reprogramar? É. Não é, então nós vamos ver a penalidade. Eu falo penalidade entre aspas. Penalidade no seguinte: você deixa de atender o teu agricultor e eu vou repassar o recurso para outro município. Então você tinha esse tipo de penalidade dentro do projeto. (Diretor de EDR)

Tinha metas a serem cumpridas em relação a PIP, a incentivos. Se não cumprisse, você estava fudido. Porque tinha um repasse de dinheiro do programa para que fosse gasto nas microbacias, em termos de atendimento, né?! Quer dizer, você gastou o dinheiro e não atingiu o objetivo, tinha que ser cobrado por isso. (Extensionista da CATI)

Somado à pressão interna para o cumprimento de metas, o desempenho da CATI era acompanhado rigorosamente pelo Banco Mundial, que nos moldes da dominação legal-racional weberiana trata desse aspecto como uma obrigação burocrática devida por sua autoridade institucional:

Depois da aprovação do empréstimo do projeto, as equipes [do Banco Mundial] fazem uma supervisão pelo menos duas vezes por ano. Quer dizer, visitam o estado, trabalham com o cliente em campo. Entre essas missões/visitas semestrais, tem um acompanhamento do Banco, obviamente, por telefone, e-mail e tal. Eu diria que não são contatos diários, mas semanais a mensais. É para ver quais os gargalos estão surgindo, onde está sendo preparado mais devagar que o esperado, e ver alguns ajustes no plano de trabalho, agendar a próxima missão, fazer um *follow-up* no pedido do cliente. São vários os focos. [Os responsáveis por esse acompanhamento] são os gerentes de projeto do lado do Banco, com as equipes fiduciárias, que incluem salvaguardas, desenvolvimento social, questões ambientais e desembolsos. As vezes vêm pessoas mais tecnicamente focadas dentro de um componente do projeto, mas cada projeto tem no Banco uma equipe de 5 a 8 pessoas e, através do gerente do projeto, essa comunicação com o cliente fica estruturada. (Representante do Banco Mundial)

O desempenho insatisfatório da CATI até certo momento levou o Banco a considerar 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, incluída nos objetivos do PEMH, de modernizar e fortalecer a Coordenadoria enquanto agência promotora do desenvolvimento rural. A solução encontrada foi reforçar o time de consultores especializados contratados para trabalhar junto com a instituição. Ao término do

projeto, no relatório de avaliação final do PEMH, o Banco pondera suas críticas e afirma que tais 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 (WORLD BANK, 2009).

Quanto às parcerias, foram bem sucedidas aquelas fechadas com instituições de pesquisa interessadas na transferência de tecnologias para os agricultores, coadunando com os interesses da CATI e com sua missão fundadora, como revela o fragmento abaixo:

Teve convênio com a Embrapa, para desenvolver plantio direto e integração lavoura-pecuária, teve um trabalho com a Embrapa de São Carlos sobre a viabilidade da pecuária leiteira, com a outra Embrapa de São Carlos (Instrumentação), para desenvolver trabalho de fossa asséptica biodigestora, com a Unesp de Botucatu, para recuperação de pastagens. Essas são coisas mais técnicas. As outras eram mais administrativas, de gestão. A gente ia lá, identificava quem já tinha um trabalho nessa área, firmava convênio, eles capacitavam os técnicos nossos. Não financiávamos a pesquisa em si, mas a difusão daquela tecnologia, daquela metodologia. Fazíamos com que aquela pesquisa chegasse até os agricultores. (Gerente de planejamento do PEMH)

Outras tentativas de convênio foram empreendidas para a avaliação e o monitoramento do projeto, sobretudo junto a universidades. Uma incompatibilidade na visão do que seria o objeto destas parcerias, porém, inviabilizou sua concretização.

A gente gostaria de ter as universidades fazendo avaliação do projeto, monitoramento, mas nós não conseguimos. A gente imaginava, no início, que as universidades teriam já definido uma metodologia, indicadores enfim, para monitoramento de microbacia da forma que a gente estava propondo, ou seja, não só conservação de solo e água, mas também questões sociais, econômicas. E o que a gente verificou foi que as universidades não tinham esses indicadores. Quando tinham, o tempo da universidade é muito diferente do nosso. Não dá para a gente fazer um trabalho aqui, num projeto que vai ter seis anos de execução, e a gente só ter resposta depois do projeto encerrado, ou no quinto ano do projeto. Outra coisa, o indicador, a avaliação, ele não pode ter um custo elevado, né. Nós sempre vamos preferir executar mais, do que fazer avaliação. A gente ia descobrir que estava fazendo alguma coisa errada quando o projeto tivesse acabado. (Gerente de planejamento do PEMH)

A avaliação do projeto acabou sendo feita por estudos de caso, desenvolvidos por consultores externos ou por profissionais designados dentro da própria CATI.

Observa-se, assim, que discontinuidades dão forma não apenas às relações entre mediadores e beneficiários das políticas públicas, mas a uma gama mais larga de atores envolvidos na complexa rede de articulações tecida em torno de um programa que se pretende multissetorial, como o PEMH. Multissetorial porque traz em sua essência conceitual o

princípio do desenvolvimento rural sustentável, alardeado como seu objetivo maior e publicitariamente acompanhado do slogan “melhora a sua vida”.

A impressão desse significado ao Microbacias, contudo, sofre as refrações dos contextos específicos em que o programa se insere. Nos ambientes institucionais da CATI, EDRs e Casas da Agricultura, e em todos os materiais de divulgação do programa (outdoors, folhetos, cartilhas, cartazes, matérias jornalísticas e outros), o objetivo do PEMH está sempre atrelado ao abstrato “desenvolvimento rural sustentável”, de modo a compor o repertório linguístico dos atores que falam em nome do programa.

Se as prerrogativas do desenvolvimento sustentável adentram com facilidade nos discursos políticos, uma vez que temática ambiental se associa diretamente à racionalidade econômica e ao conhecimento técnico-científico (MARTINS, 2008), o mesmo não se verifica junto aos agricultores entrevistados durante esta pesquisa. Nenhum deles definiu o Microbacias I como sendo um programa ou uma política de desenvolvimento rural<sup>74</sup>. Eles costumavam relacionar o programa à água, ao meio ambiente ou a incentivos pontuais (máquinas e implementos), ratificando que a questão ambiental emerge como um traço delineador do rural contemporâneo, como mostrado nas seções 2 e 3. Como as representações individuais e coletivas acerca dos recursos naturais não são homogêneas ou absolutas, se relacionado mais ao círculo das crenças tecidas ao seu redor, a disputa pela construção de sentidos sobre o Programa de Microbacias resultou fragmentada, e a consciência discursiva<sup>75</sup> dos agentes revelou os traços de suas rotinas e experiências concretas, como indicam os depoimentos a seguir:

Era um programa do governo, que era subsidiado pelo Banco Mundial. Lá tinha as linhas de crédito, pra você comprar implemento, fazer poço artesiano, que nem eles fizeram lá. Tinha também aquela parte de recuperação de solo. (Ibitinga, agricultor não beneficiário do PEMH)

Eu acho que era mais para preservar as nascentes das águas, porque aqui é um patrimônio ecológico, né. Então, se você quisesse fazer curva de nível, tinha verba. Agora, a minha propriedade sempre foi curvada. (Ibitinga, agricultor beneficiário do PEMH)

Era incentivo pro meio ambiente, né. Curva de nível, terraço, cerca para aquela parte do rio. [O dinheiro vem] do Banco Mundial. Eu ouvi falar e o técnico foi lá pra mim,

<sup>74</sup> Os termos desenvolvimento rural sustentável, desenvolvimento rural ou sustentabilidade não foram manifestados espontaneamente por nenhum dos produtores durante as entrevistas. O agricultor era solicitado a explicar o que era o programa, não havendo nas entrevistas a indução dos termos ou um questionamento específico acerca do que significam.

<sup>75</sup> Segundo Giddens (1991), a consciência discursiva está relacionada à capacidade do agente se expressar com palavras. A diferença que o autor estabelece entre consciência discursiva e consciência prática é de grande importância para sua Teoria da Estruturação. A consciência prática se refere ao que os atores fazem, e não se limita a expressar o que fazem com palavras, de modo que “relaciona a sabedoria cotidiana das pessoas com a natureza estrutural dos sistemas sociais” (GIDDENS, 1991, p. 72).

fazer o projeto. Ele escrevia os problemas e a solução. Fiz projeto de curva de nível, fossa asséptica, mas não saiu nada. (São Manoel, agricultor não beneficiário do PEMH)

Não lembro [o objetivo do programa]. Só lembro que peguei fossa asséptica para não contaminar o solo. (Araraquara, agricultora assentada, beneficiária do PEMH)

Apenas um agricultor entrevistado revelou nas entrelinhas de sua declaração uma melhoria em sua qualidade de vida, como proposto pelo PEMH, ainda que atrelado à questão da água: “Serviu para melhorar as coisas para nós, lá, né. Principalmente água, né”.

Cabe notar que termos como desenvolvimento sustentável e desenvolvimento rural integram o léxico de outras políticas públicas e programas de financiamento aos quais os agricultores estão expostos. Estes termos também compõem a missão institucional de órgãos governamentais que lidam com a agricultura familiar e foram incorporados aos discursos empresariais. Além disso, as entrevistas com os agricultores foram feitas na mesma época em que acontecia, na cidade do Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio +20), a qual foi largamente noticiada em todos os veículos de comunicação. Durante o contato com os agricultores, eles traziam para o diálogo outros assuntos veiculados pela imprensa naquele momento, mas não comentavam nada a respeito de desenvolvimento ou sustentabilidade.

Não temos elementos para esclarecer se tais termos são verbalizados pelos técnicos na interação com os agricultores, ou se os próprios extensionistas os excluem de seus discursos, porque também não compreendem seu significado difuso, ou porque julgam que os agricultores não o compreenderão<sup>76</sup>. De qualquer modo, pode-se inferir, com base em Boltanski (2004), que os agentes substituem a classificação científica que ignoram por uma classificação fabricada com os meios que dispõem. Este autor, analisando a relação de médicos (peritos) e pacientes (leigos), afirma que os leigos retêm apenas os elementos do discurso que reconhecem, mesmo que ignorem seu significado científico. Já os especialistas misturam aos termos técnicos representações ilustrativas, introduzindo reinterpretações cuja função é fazer com que suas recomendações sejam aceitas.

---

<sup>76</sup> Há ainda a hipótese de que alguns técnicos, contrariando as expectativas institucionais da CATI e do Banco Mundial, e a despeito dos treinamentos e capacitações realizados, não tenham incorporado o “desenvolvimento rural sustentável” à sua consciência discursiva. A conduta técnica desses agentes era orientada pelo Manual Operativo do PEMH, um dos documentos mais importantes do programa, que tinha como objetivo “orientar e disciplinar a operacionalização da concessão dos incentivos do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas ao público beneficiário” (SÃO PAULO, 2005). A análise documental deste Manual revela a ausência do termo desenvolvimento rural em suas 145 páginas. Cabe ressaltar que o componente “Incentivos ao Manejo e Conservação dos Recursos Naturais”, que reservava os subsídios econômicos aos agricultores e era regulado pelo referido Manual Operativo, era apenas um dentre outros cinco componentes que o PEMH abarcava, como tratado na seção 5.

Com os termos que resistem à dupla seleção do leigo e do perito, estes tentam reconstruir um discurso coerente, reinterpretando os termos técnicos emprestados e preenchendo o vazio entre eles. Por isso, talvez, a noção de desenvolvimento rural sustentável não pertença à fala dos agricultores. Esses associam o PEMH aos benefícios pontuais que receberam, os quais compõem suas consciências práticas, e fazem conexões com suas próprias interpretações acerca do que é ou para que serve a preservação do solo e da água.

Tendo como referência que o Programa de Microbacias se constituía das (ou se restringia às) práticas e equipamentos que financiava, os agricultores tendem a avaliar positivamente o programa, reconhecendo a importância das medidas sugeridas. “Nós andamos comprando uma roçadeira, uma esparramadeira de calcário, e depois fizemos um poço artesiano. Então foi bom, ajudou. Principalmente o poço. Antes tinha falta de água, e hoje tem água em abundância”, avalia um agricultor que foi encarregado de ser tesoureiro do grupo de 16 proprietários que optaram pela construção comunitária do poço artesiano. Outros depoimentos também mostram satisfação:

O técnico passou na minha propriedade e perguntou para mim o que eu queria que melhorasse na minha propriedade. Eu respondi que era aquela estrada que atravessava o meu sítio, era um buraco. Ai nós fomos olhar e ele disse: o senhor tem razão. E ele começou a trabalhar. Só que demorou uns seis anos até que fosse feito, mas fez. Naquela época, meu menino tinha 12-13 anos e estava aprendendo a dirigir o trator. Eu tinha uma preocupação imensa que ele descesse aquele buraco com o trator, a água descia tudo ali. Então, naquele momento, o problema principal era aquele. (Ibitinga, agricultor beneficiário do PEMH)

Para nós era importante, por causa da fossa. Você abria um buraco lá, quando chovia, inundava. Agora foram feitas aquelas caixas lá, agora não dá problema. Ajudou muito, também porque uma roçadeira a gente não podia comprar sozinho. O sítio dá muito gasto, né. (São Manoel, agricultor beneficiário do PEMH)

O quadro a seguir traz, a título ilustrativo, as práticas que eram financiadas/ressarcidas pelo PEMH dentro do componente Incentivos ao Manejo e Conservação dos Recursos Naturais. A diferença entre o valor total e o valor apoiado representa a contrapartida paga pelos produtores rurais. Os dados se referem à Bacia Hidrográfica Tietê-Jacaré.

Quadro 3 - Práticas de manejo e conservação do solo e da água, executadas pelos produtores com incentivo do PEMH nos municípios da Bacia do Tietê/Jacaré, 2000-2008.

PRÁTICAS	Nº PRODUT.	QTD.	UNID.	VALOR TOTAL (R\$)	VALOR APOIADO (R\$)
Abastecedor Comunitário tipo I e II	32	8	un	89.695,92	67.779,91
Abastecedor Comunitário tipo III	112	16	un	584.941,59	382.519,91
Calcário Agrícola Aplicado	99	2.095,7	ton	110.979,30	80.286,59
Cercas para Proteção de Mananciais	97	53,0	km	214.084,62	163.364,45
Cercas para Proteção de Voçorocas	3	1,3	km	3.942,70	3.195,97
Controle de Voçorocas	45	1.084,0	hs	91.651,93	91.651,93
Controle Erosão (tratores esteira)	113	1.489,6	ha	359.225,00	238.070,26
Controle Erosão (tratores pneu)	23	284,9	ha	18.240,15	10.554,89
Distribuidor de Calcário Adquirido	143	28	un	187.388,00	77.603,17
Escarificador Adquirido	20	4	un	10.282,00	5.675,75
Fossa Séptica Biodigestora Instalada	113	134	un	114.988,57	97.147,97
Kit Informática - Associações de Produtores Atendidas	83	4	un	19.466,00	19.466,00
Kit Plantio Direto - Associações de Produtores Atendidas	166	6	un	121.890,03	121.890,03
Manutenção 1º Ano (APP)	4	7.840	un	5.237,00	2.443,15
Mudas de Espécies Florestais Nativas Plantadas (doação)	178	162.521	un	162.521,00	162.521,00
Roçadeira Costal Adquirida	116	38	un	66.075,04	50.487,64
Roçadeira Tratorizada Adquirida	143	28	un	106.976,80	68.818,87
Sementes para Adubação Verde	8	8,3	ha	118,00	118,00
Sistema de Divisão de Pastagens Instalado	3	5,3	ha	4.755,98	2.512,49
Trecho Crítico de Estrada Adequado	0	60,3	km	2.214.719,78	2.214.719,78
TOTAL/BACIA	-	-	-	4.487.179,41	3.860.827,76

Fonte: São Paulo (2010).

Mesmo com um rol limitado de práticas a serem financiadas, os agricultores aparentemente as vêem como legítimas, no sentido de concordarem com a validade de tais sugestões. A interpretação deste fato como mera recepção passiva, por parte dos agricultores, de necessidades que lhes são impostas minimiza a capacidade reflexiva destes atores e superestima a influência do Banco Mundial e da CATI. Múltiplos fatores, internos e externos, interferem nas decisões dos produtores, que seletivamente filtram as informações com base em seus valores e ambições. Quanto aos agricultores entrevistados que não acessaram os recursos do PEMH, nenhum afirmou ter ficado de fora porque julgava suas práticas desimportantes ou desnecessárias. Alguns não o fizeram porque estavam inadimplentes, um desistiu porque teria que desembolsar o dinheiro antes do programa e temeu não ser ressarcido, e um afirmou que não tomou conhecimento do programa. Outros não participaram porque já executavam a maioria das práticas em suas propriedades, como esclarece o relato a seguir, que traz também uma crítica ao programa:

Se você for na minha propriedade, eu cuido bem dela, então, o técnico foi lá: “ah, curva não precisa, já tem curva; o pátio seu não precisa reformar; você tem área de confinamento”. Uma das coisas que eu podia ser beneficiado, as linhas de implemento, tem coisa que dá pra você comprar em grupo. Se eu fosse comprar uma cortadeira de cana, então, eu tinha que usar as 8h da manhã, outro usar as 9h, outro as 10h, outro depois do almoço. Fica uma propriedade distante da outra, fica só aquela transação da máquina. Não é igual uma esparrameira de calcário que o cara

usa uma vez por ano. Então eu fui bem pouco beneficiado nesta área, porque também eu já tinha uma boa parte das coisas, só se fosse mesmo para renovar a frota. (Ibitinga, agricultor não beneficiário do PEMH)

Algumas atividades que o PEMH executava e o inseriam num grupo de políticas de visão alargada sobre as funções e potencialidades do rural – como sugere o discurso sobre as “novas ruralidades” -, porém, tinham impacto limitado. Cursos de panificação, de fabricação de queijos, doces e sucos, de artesanatos e outros aparentemente contavam com a receptividade inicial do público nas microbacias pesquisadas<sup>77</sup>. Mas não cumpriam com sua proposta de representar uma possibilidade de diversificação de renda para as famílias rurais e de autonomia para as mulheres, sobretudo, porque no cálculo do programa não entravam as barreiras que seriam enfrentadas num momento seguinte, o da comercialização. Requisitos de ordem sanitária, registros e licenças são, via de regra, necessários para que as famílias possam colocar no mercado produtos processados. As mesmas dificuldades são apontadas em diversas entrevistas, sendo que a fala a seguir sintetiza o problema:

Nós temos uma papelada lá, com as apostilas, as coisas que eles davam dos cursos. Mas nós não praticamos nenhum, né. A gente foi, fez [o curso], mas dizer assim que faz... faz só para casa, né. Era pão, doce [...]. Eu não sei se é em todo lugar, mas na nossa cidade, se você fizer essas coisas e sair vender, a vigilância pega. Legalizar tudo, vixe, é muito caro. Então, nós nem nos interessamos em fazer isso. (Ibitinga, agricultor beneficiário do PEMH)

Pode-se afirmar que preocupações de ordem ambiental, agrônômica e social não possuíam o mesmo *status* dentro do PEMH, e tampouco atingiam o mesmo patamar de importância para seus potenciais beneficiários. Esse desequilíbrio de prioridades, traduzido num olhar ainda segmentado sobre o rural, acaba por “abortar” iniciativas que poderiam genuinamente representar um passo adiante em uma política que se pretende territorializada e, portanto, multisetorial. A segmentação mencionada aqui, no entanto, não é aquela comum à literatura sociológica, que costuma criticar as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do campo por seu enfoque excessivamente agrícola e produtivista. No caso do PEMH trata-se, ao invés disso, de uma visão perita que reconhece no rural as potencialidades naturais do campo e sua utilidade para os meios urbanos, mas ainda articula de maneira frágil os elementos prescritos como necessários ao desenvolvimento das comunidades locais.

<sup>77</sup> Nas microbacias mais próximas das áreas urbanas, a receptividade era menor. Segundo um técnico, os agricultores que tinham outra fonte de renda na cidade não queriam se envolver muito. “Como eu posso pegar um agricultor que tem outra atividade na zona urbana, você acha que ele vai se interessar por um curso de Chá da Vovó? Ele não está interessado em saber de uma planta chamada melissa, que ensacada daria um travesseirinho para criança, que é antialérgico. Ele se interessa por algo mais concreto, por exemplo, roçadeira para laranja, trator para contenção de água, estradas” (Extensionista da CATI).

No estudo em tela, a valorização do rural a partir dos elementos ambientais se verifica pela explícita ênfase conferida pelo programa às práticas conservacionistas, ainda que estas tivessem desdobramentos econômicos e sociais para os agricultores. Elas ficam claras nas falas dos agentes entrevistados (executores e público-alvo) e nos documentos do programa. Do Manual Operativo que orienta a concessão de subsídios econômicos aos potenciais beneficiários, por exemplo, pode-se extrair o cerne da legitimidade dessas práticas. Ele se assenta no fato que “a recuperação dessas áreas [degradadas] ultrapassa os benefícios diretos aos agricultores, exigindo, portanto, intervenção governamental” (SÃO PAULO, 2005, p. 58). Permanece em aberto, no entanto, avaliar em que grau políticas públicas condicionadas por interesses espacialmente deslocados, ou seja, interesses externos às localidades rurais, podem responder aos anseios e expectativas dos agricultores e, de fato, colaborar para a melhoria das condições de vida do entorno.

### **Adesão ao programa**

Informações colhidas em campo sugerem que a “adesão” dos técnicos ao PEMH esteve fortemente condicionada à desconfiança nas políticas públicas como um todo, em função de experiências negativas com projetos interrompidos e promessas não cumpridas, assim como o impacto, na agenda de prioridades políticas, de possíveis mudanças nos nomes de Secretários de Agricultura ou coordenadores da CATI.

De repente o cara [técnico] vai lá, fala ‘vamos fazer isso e aquilo’, e aquilo não acontece... Para mim aqui é fácil, né, eu estou longe, não vou ter que dar explicação para ninguém. Mas para quem está na linha de frente lá é ruim, porque a cobrança vai estar o tempo todo em cima dele. Uma das coisas que os técnicos, eu acredito, iam querer ver para crer era se o programa ia ter continuidade, de fato. O que a gente pôde ver, e por isso é importante o financiamento externo, é que ele praticamente garante que você vai executar aquele projeto. Ele não fica ao sabor de mudanças políticas. Pelo menos foi assim com o PEMH. [...] A gente via nos outros estados, por exemplo, no Paraná, o pessoal dizia ‘isso é uma vantagem muito grande, o governo muda e você tem continuidade’. Mas a gente [equipe de gerência do PEMH] também um pouco teve que ver para crer. (Gerente de Planejamento do PEMH)

Essa desconfiança na política também foi mencionada pelos entrevistados no tocante aos produtores rurais.

Ah, o pessoal aqui é muito descrente das coisas. Porque vem muita gente aqui que promete, promete, e na hora H pula para trás, não faz nada (Araraquara, agricultora assentada, beneficiária do PEMH).

Você deixava desenhado o seu público, você oferecia o produto, e você não tinha a adesão ou a receptividade deles, mas não por falta de necessidade, e sim pela desconfiança que eles tinham nas políticas públicas existentes. Nós gastamos muito tempo com essa fase do projeto. [...] O problema é que, para o agricultor, por ele ser uma pessoa não inserida no mundo da informação, ele pega a televisão que fala que tem uma linha de crédito para ajudar o agricultor, mas ele não tem esclarecimento de quais os requisitos que ele precisa ter para acessar essa linha. Então, na verdade, o agricultor não tinha o acesso às políticas públicas de crédito. A assistência técnica rural passava por uma fase de adaptação, porque você saía de um assistencialismo para trabalhar com projetos participativos [...]. (Diretor administrativo de EDR)

Observa-se, com esta declaração, que apesar da revelada intenção de mudança na forma de atuação da assistência técnica e da extensão rural, a visão que se tem do produtor rural – atrasado, “não inserido no mundo da informação” - não havia sido totalmente superada. Ela contrasta com a visão de um técnico da CATI:

Não existe mais aquele jeca-tatu que todo mundo acha que existe, viu. Não é porque ele é produtor que ele é jeca-tatu. Hoje em dia todo mundo tem internet, televisão em casa, mesmo no campo. Você pode ter aquela imagem de jeca-tatu do empregado rural, que não fez curso nenhum, que é analfabeto – o empregado. Agora, produtor, eu não conheço nenhum desta cidade que não saiba ler e escrever, que não tenha conta no banco e um carro, carteira, e que não saiba se locomover bem perante a sociedade. (Extensionista da CATI)<sup>78</sup>

A intensificação das relações dos produtores rurais com a sociedade mais ampla, possibilitada, dentre outros, pela expansão do acesso às tecnologias de comunicação e transportes, bem como pelo contato, ainda que superficial ou descontínuo, com os fluxos, trouxe a incorporação de novos códigos culturais, econômicos e sociais às áreas rurais. As novas experiências vivenciadas pelas comunidades contribuem para ampliar a diversidade cultural e social existente, sem extrair suas raízes dos espaços de lugar. Segundo Froehlich e Alves (2005), as modificações de hábitos, costumes e mesmo de percepção de mundo ocorrem segundo interesses e a posição social dos indivíduos, não implicando numa ruptura radical nem no tempo nem no conjunto do sistema social.

Os diferentes graus de inserção dos agricultores nos símbolos (materiais e abstratos) dos fluxos e de permanência nos lugares torna o público-alvo do Programa de Microbacias bastante heterogêneo. Isso requer que os mediadores se adaptem não apenas às mudanças dos ideários dos agentes financiadores das políticas públicas, mas também se adequem à multiplicação de identidades com as quais interagem. A lógica do “fazer extensionista”, contudo, não logra se reinventar na intensidade e na velocidade convenientes, empregando

---

<sup>78</sup> A visão de um agricultor entrevistado é compatível com essa: “o produtor está bem informado, tem fácil acesso à cidade, tem veículo. Na época do meu pai, o produtor ia de carroça para a cidade. Hoje a gente vai dez vezes para o sítio de carro, então, mudou bastante”.

estratégias já consolidadas. Para atrair a atenção dos agricultores para o PEMH, a alternativa, enfatizada pelos entrevistados desta pesquisa, foi trabalhar com um público estratégico para difundir informações e executar práticas que servissem como exemplo para os demais – uma tática bastante comum dentro da prática extensionista. Com isso, o programa pretendia fornecer elementos, aos potenciais beneficiários, da veracidade de suas propostas, aproveitando-se de redes de sociabilidades já estabelecidas nas comunidades. Segundo Goffman (2002), quando um indivíduo oferece a outros um produto ou serviço, eles frequentemente entendem que no momento da interação não há tempo nem lugar imediatamente disponível para avaliar o quão verdadeiras são aquelas informações, sendo forçados a aceitar alguns acontecimentos como sinais convencionais de algo não diretamente acessível. A experiência de vizinhos ou conhecidos, cuja credibilidade já foi testada em outras ocasiões, proporciona elementos mais palpáveis para que os agricultores orientem suas ações.

O programa, então, procedeu a uma classificação de três públicos distintos. O público estratégico era composto por presidentes de associação, presidentes de Conselho Municipal, diretores, gerentes de empresas ligadas ao setor rural, vereadores, prefeitos e lideranças. O público operacional era composto pelos executores e administradores do projeto. O público beneficiário eram os agricultores.

Nós pegamos uma pessoa considerada estratégica, que tinha uma propriedade e era formador de opinião. Sentamos com essa pessoa, ele entendeu a dinâmica, o objetivo do projeto, recebeu o incentivo, e virou uma unidade de demonstração. [...] Ele chega na associação e fala: ‘o projeto é sério, aconteceu comigo isso, isso e isso’. Assim existe um impacto no meio rural que nós [CATI] não causávamos, pelo problema dessa política pública desacreditada que nós tínhamos. (Diretor de EDR)

O entrevistado afirma que “na zona rural, todo bairro sempre tem uma liderança”, cujo perfil não se relaciona diretamente ao poder econômico ou ao tamanho da propriedade.

Mas existem algumas características que têm que ser analisadas. Onde você tinha uma comunidade que tinha por hábito a reunião religiosa, numa paróquia, numa igreja, para a festa do santo padroeiro, era muito mais fácil de você trabalhar, em relação a bairros que não tinham articulação nenhuma. Agora, o perfil do líder, cada lugar tem uma característica. Você pega Laranjal, é o cara que tem mais idade, porque lá existe esse traço da colonização italiana. Onde existe esse traço da questão religiosa envolvida, não a religião em si mas o histórico, é mais fácil de você trabalhar. Então a liderança parte muito desse lado. Pratânia já é muito mais o caso da capacidade do empreendedor, de você ser uma pessoa que corre mais atrás. (Diretor administrativo de EDR)

Os entrevistados também atrelam o grau de adesão dos agricultores ao programa<sup>79</sup> às características pessoais dos técnicos. Esses atores são símbolos da perícia no meio rural. No entanto, os dados obtidos em campo indicam que aqueles que conseguem acessar outros recursos além do conhecimento especializado detêm mais chances de exercer poder. Lógicas diferentes operam nos espaços de lugar, concorrendo com a prevalência dos sistemas peritos nos espaços de fluxos. Essa afirmação, porém, deve ser relativizada: quanto mais contato o agente mantém com o espaço de fluxos, mesmo que de modo descontínuo ou marginal, maior tende a ser a influência dos sistemas abstratos na sua consciência discursiva e, possivelmente, na reprodução do seu cotidiano.

Você não pode avaliar uma pessoa para fazer um trabalho em nível de população rural pela qualificação técnica somente. Você tem que traçar o perfil da pessoa [técnico] para ter habilidade, para chegar na linguagem, para ganhar confiança, para estar inserido no meio deles. Porque se você não for aceita, ou se não tiver o respeito desses grupos, seu trabalho não evolui, por mais capacitado que você seja. (Diretor administrativo de EDR)

A recepção ao programa era muito boa. Num caderno, eu escrevia algumas coisas, mandava ele [o produtor] desenhar a propriedade dele, onde estavam as culturas. Até brincava: ‘pô, você é um mau desenhista’. [...] Ali eu era obrigado a ter intimidade, se não eu não colocaria os meus objetivos em prática. Não é que eu forçava. Eu me moldava às características do produtor, procurava falar a linguagem dele. (Extensionista da CATI)

Se eu chegar numa propriedade vestido como um engenheiro agrônomo, eu vou ser aceito. Se eu chegar de brinquinho e cabelo comprido, sem preconceito, o agricultor tem resistência. Mas porque é o tradicionalismo deles. Eles estão acostumados com o cara vestido daquele jeito, com cara séria. Então, isso tem influência. Agora a questão feminino ou masculino, não. Se você [a pesquisadora] for aceita lá, você vai conseguir qualquer tipo de informação. (Diretora técnica de EDR)

Uma entrevistada menciona o exemplo de uma extensionista que é veterinária e é “muito querida” na região em que trabalha e de outra veterinária, da mesma EDR, que “não desperta simpatia” nos produtores rurais: “ela passa o serviço e os caras não fazem, não acreditam”. Indagada quanto à aceitação do produtor rural às sugestões técnicas do extensionista em oposição às práticas mais tradicionais, a entrevistada responde: “Se ele confia no técnico, ele muda, mas se não, não. Se ele não confiar em você, ele vai ouvir tudo que você falou. Na hora que você for embora, ele deleta”.

Numa interação, a partir da conduta e aparência, os observadores obtêm indicações que lhes permitem utilizar a experiência anterior que tenham tido com indivíduos aproximadamente parecidos (GOFFMAN, 2002). A identificação de valores ou traços

<sup>79</sup> A maioria das análises feitas a respeito do programa considera positiva a receptividade do público beneficiário ao PEMH. Vide, por exemplo, Navarro (2008) e Del Guice (2004).

compatíveis com o universo dos produtores, que possam deslocar o técnico do grupo dos “outros” e trazê-los para o “nós”, facilita a interação entre ambos. A aproximação linguística também é muito importante. Segundo Boltanski (2004), quanto mais o conhecimento puder se descontextualizar, mais facilmente pode se integrar ao conjunto de conhecimentos da classe. As credenciais que autorizam os técnicos perante os agricultores são reveladas abaixo:

Eu acho que a pessoa tem que ter ideal. Vir de uma cultura que sempre gostou daquilo, ter uma cultura de roça, ter familiares de roça. Uma cultura que veio desse segmento. Porque muitas vezes, a pessoa se forma, mas não tem um ideal de uma roça, de uma lavoura. Tem pessoas que passaram aqui já, mesmo com uma equipe boa, que a gente via que não tinha ideal para isso [...]. O que ajuda o técnico aqui dentro [do assentamento] é isso, ideal, e algumas outras coisas, amizade [...]. Não adianta chegar da cidade e fica olhar atravessado para o assentado. (Araquara, agricultor assentado, não beneficiário do PEMH)

Tem um [técnico] que chega aí e fica limpando a bota assim, ó, aí não tem jeito. (São Manoel, agricultora não beneficiária)

Nós vamos pedir para trocar o técnico aqui também. Ele é um cara bom, mas é um sistemático. (Araquara, agricultor assentado, não beneficiário do PEMH)

Eu acho que o problema dele é a aptidão. O que eu entendo por aptidão? Esse cara aí (e aponta para o técnico que estava presente, o qual não presta assistência para os entrevistados), ele tem aptidão para trabalhar na roça, com a terra, mexer com o povo. Basta você olhar o jeito dele aí ó (e mostra o técnico, com a calça jeans suja de terra e botinas). O outro entra no carro e coloca um jornalzinho no cinto [de segurança] para não sujar [a camisa]. (Araquara, agricultor assentado, beneficiário do PEMH)

Ele trabalha uma semana inteira com uma camisa branca e não suja. (Araquara, agricultor assentado, não beneficiário do PEMH)

A falta de empatia com o extensionista citado no diálogo acima descredencia, inclusive, sua capacidade técnica. Os entrevistados mencionam que tal técnico veio do Acre e “patina” na parte agrônômica porque o Estado de São Paulo está mais avançado em técnicas agrícolas. Um produtor diz “lá é artesanal, né”. E completa: ele é “um cara bom, gente boa, só que para isso não serve”.

Informações a respeito do indivíduo servem para definir a situação, tornando os outros capazes de conhecer antecipadamente o que ele esperará deles e o que dele podem esperar. Assim informados, saberão qual a melhor maneira de agir para dele obter uma resposta desejada (GOFFMAN, 2002). O controle do corpo em situações de copresença inclui modalidades perceptivas e comunicativas. De acordo com Giddens (1984), um encontro exige “exibição de presença” - aparência, vestuário, adorno, gestos -, calcada na consciência prática, ou seja, no conhecimento de regras e táticas mediante as quais a vida social é constituída e reconstituída através do tempo e do espaço. Com a intenção de ser visto como um agente

capaz, produtor e extensionista monitoram reflexivamente a fala e a linguagem corporal<sup>80</sup> própria, bem como a de seu interlocutor.

Desta forma, a percepção é organizada por esquemas de previsão - o indivíduo prevê a nova informação que chega, ao mesmo tempo em que digere mentalmente a anterior. Este processo depende da continuidade espacial e temporal e tem como referência o corpo e seus envolvimento com o mundo material e social. O sentido de confiança na continuidade do mundo objetivo e no tecido da atividade social depende, desta forma, de conexões especificáveis entre agentes individuais e contextos sociais (GIDDENS, 1984).

Há um risco de se interpretar esses exemplos equivocadamente, como se a proximidade linguística ou a identificação entre os partícipes da relação fossem elementos únicos e suficientes para a construção dos laços de confiança entre eles, ou fossem características valoradas como superiores à perícia técnica dos extensionistas. Um exame mais detalhado revela, contudo, que os agricultores não deixam de valorizar a competência profissional dos técnicos.

Tem que falar a língua do produtor. E ele só vai falar a língua do produtor a partir do momento que ele começar a conviver com o produtor rural. Porque quando ele sai de um órgão para ir lá, ele só sai com um papel e com normas. Então chega lá e ele vai ver que a realidade vai mudando. (Ibitinga, agricultor beneficiário do PEMH)  
 E o senhor acha que o que eles falam é relevante para o produtor? (Pesquisadora)  
 Acho que sim. Porque ele traz técnicas novas, traz novas idéias. Mesmo que o produtor não absorva tudo aquilo que ele vem falar, mas o pouco que ele consegue captar já faz grande valor na propriedade. [...] Antes tinha o dia de plantar, o dia de colher. Tinha tudo certinho. Hoje já mudou tudo, a natureza mudou tudo. (Ibitinga, agricultor beneficiário do PEMH)

Se a pessoa dá assistência certinha, informando as pessoas... Se a pessoa tem estudo e fala 'isso aqui não pode ser assim', e eu não tenho conhecimento... Isso é importante, né, conhecimento. (São Manoel, agricultor não beneficiário do PEMH)

Os técnicos que conseguem invisibilizar os marcadores sociais – tais como linguagem e expressões corporais – que os distinguem ante os agricultores e suas famílias têm mais chances de serem aceitos e, assim, utilizarem a perícia como recurso de poder na disputa pela construção de sentidos e visões de mundo. Segundo Boltanski (2004), os conhecimentos se difundem mais facilmente à medida que seu caráter científico é menos evidente e quanto mais se aproximarem dos conhecimentos familiares utilizados na administração da vida cotidiana. Na declaração a seguir, o conhecimento perito foi assimilado e combinado às experiências do

---

<sup>80</sup> A linguagem corporal é um discurso convencionalizado e normativo, assim como a fala. Não se distancia muito desta por também participar do caráter público da comunicação. Suas características triviais e espontâneas também são rigorosa e normativamente ordenadas (GIDDENS, 1984).

produtor, enraizadas no espaço de lugar. Essas experiências, inclusive, embasam a crítica que ele reflexivamente faz:

Todas as nascentes antigamente tinham mata. A mata não deixa dar uma enxurrada, porque a água vai escoando aos poucos. E hoje não tem mais mata. Então, se fizer a curva de nível, ela é um quebra-galho, mil vezes melhor do que deixar a terra sem curva. Agora o sitiante pequeno não tem dinheiro pra chamar aquelas máquinas enormes pra fazer curva de nível. (São Manoel, agricultor não beneficiário do PEMH)

A interpenetração do conhecimento científico ao conjunto de conhecimentos do leigo não impede, obviamente, que a legitimidade da perícia perante os agricultores esteja sempre condicionada ao cálculo de seus riscos e ao monitoramento de suas limitações.

Eu tenho uma parte de gado em confinamento, né. Sempre ia na Embrapa lá, ver as técnicas deles, ficava até babando. Mas quando a gente chega na realidade aqui, olha, aí é que sente a dureza. (Ibitinga, agricultor beneficiário do PEMH)

É difícil empregar as técnicas? (Pesquisadora)

É assim, olha. O cara tem uma empresa, Silomat. Manda o melhor vagão, lá, para por o capim. A Valvo manda o melhor trator. A New Holland manda o basculador. A semente de capim, lá, a Boi Gordo manda a melhor semente de capim. E lá, nas casas de pesquisa, o cara precisa de adubo, vem o adubo. Para o produtor, é difícil conseguir isso. Ai ele chega na casa dele e vê que a realidade dele é outra, ele não tem aquela puta máquina. Então, se eu conseguir um por cento, meio por cento, da técnica deles lá na minha propriedade, eu fico contente. Porque lá você vê aquele puta capinzão, na hora de vascular vem o vagão, já tem as trincheiras certas, tem um tratorzão. O agricultor não consegue por todas essas técnicas. Eu olho pro meu barracão vejo que tem R\$ 300 mil de lata veia lá. (Ibitinga, agricultor beneficiário do PEMH)

Primeiro a gente analisa o resultado que pode ter lá adiante. Se for alguma coisa que vá servir, que tenha resultado, aí tudo bem. Agora se ver que só vai gastar, aí é melhor acabar logo, aí continua do jeito que nós fazemos. (São Manuel, agricultor beneficiário do PEMH.)

E como é que o senhor percebe se vai ter resultado ou não? (Pesquisadora)

Ah, isso dá para perceber. Hoje se tem informação de tudo, né. Você sabe quanto que vai valer uma colheita daqui seis meses, daqui um ano. Não sabe quando vai colher, mas tem noção mais ou menos do que vai ser. Eu acompanho muito isso ai nesses programas rurais, sabe. Canal Rural, Terra Viva, essas coisas. (São Manuel, agricultor beneficiário do PEMH)

Deu um problema no café, começou secar tudo de cima pra baixo. Ai o agrônomo veio ai, passamos um produto, não valeu nada. Ai ele falou se quisesse passar outro produto, mas ai ficava muito caro. Falei, não vou gastar dinheiro, já não tá resolvendo nada. Ai secou tudo, eu arranquei uns dois mil pés aqui. [...] As vezes eles acertam, as vezes não dá, né. (São Manuel, agricultor beneficiário do PEMH)

Não se pode perder de vista que a unidade agrícola familiar não é apenas uma unidade de produção ou uma unidade empresarial que se orienta pela maximização do lucro, embora sujeita à lógica competitiva dos mercados. Segundo analistas, ali o mais importante é a lógica social de reprodução dos laços familiares, o que submete as decisões econômicas aos valores

e necessidades familiares e não a uma suposta melhoria de produtividade e competitividade. “Certamente não é a lógica empresarial do lucro e da produtividade e nem a lógica da racionalidade científica que determinam suas decisões” (MOREIRA e LIMA, 2008, p.335). A legitimidade da perícia para os agricultores, portanto, pode estar relacionada a uma outra ordem de valores e sentidos, diferentes das que tornam os sistemas peritos legítimos frente aos extensionistas (e demais atores) que interagem com eles. O sentimento da troca é fundamental em algumas situações:

A gente tem a prática, mas sem a ajuda da assistência técnica você não vai a lugar nenhum. Por exemplo, podar eu sei. O veneno que vai dosar, eu dependo dele [técnico]. Então, eu preciso dele, ele precisa de mim. Tem que ser uma troca de favor, né. E de experiência também. (Araraquara, agricultor assentado, não beneficiário do PEMH)

Na declaração acima, a reciprocidade da relação entre o agricultor e o técnico os coloca num status equivalente de direitos e obrigações, na visão do produtor. Este produtor é morador de um assentamento rural e tem sua trajetória marcada por disputas com o Estado e seus mediadores. As derrotas e as vitórias, materiais ou simbólicas, resultantes destes conflitos podem colaborar para que ele se posicione num patamar não-subalterno ao do extensionista<sup>81</sup>.

Fora dos assentamentos, a convivência com o poder público é fluída, inclusive devido à própria ausência (ou distanciamento) dos extensionistas no campo. Muitos agricultores, neste contexto, não se percebem como portadores deste direito, ou como aptos a exigí-los, o que facilita o posicionamento subalternizado desses frente aos peritos, quando ocorre a interação. Ademais, a raridade do contato (ou sua curta duração) impedem o leigo de personalizar sua relação com o perito (BOLTANSKI, 2004). Um entrevistado afirmou que “os agrônomos só preenchem papéis” e “não têm tempo de ir lá no campo e ver a dificuldade do agricultor”, destacando que os produtores têm vergonha de ir até o escritório da Casa de Agricultura. Outro relato segue no mesmo sentido:

Sabe que tem uma coisa, a gente não gosta de incomodar os outros. E a gente achava que não tinha esse direito, do jeito que agora tá entendendo que tem o direito de receber essa ajuda. A gente achava que ia incomodar os outros, sabe?! [...] Então, a gente não procurava. Não sabia se depois iam cobrar [pelo serviço]. E tem muito

---

<sup>81</sup> Em outras passagens das entrevistas realizadas durante esta pesquisa nos assentamentos rurais, foi notável a cobrança, por parte dos agricultores, de uma maior presença de técnicos para prestar-lhes assessoria. “Antes tinha engenheiro florestal, civil, tinha três técnicos por lote. Hoje tem dois técnicos para a fazenda inteira”, afirma um agricultor, lembrando que a fazenda é composta por seis lotes. “Há um técnico para cada 100 famílias [...]. O que você procura é feito na hora. Mas para desenvolver um projeto mais abrangente, dar sequencia, a gente sabe que não tem condições”, diz uma agricultora assentada.

sitiante que não procura pelo mesmo sentido, ele acha que vai incomodar [...]. São poucos que sabem que a Casa da Agricultura está disposta a ajudar o sitiante. Ele pensa assim, um setor como se fosse um Ibama, esses setores assim que vão resolver alguma coisa, mas não ajudar. Pensa que é um setor que cuida de zelar, vamos dizer, da documentação. (São Manuel, agricultor não beneficiário do PEMH)

Para Lelis et al. (2012), políticas públicas orientadas pela preocupação agroecológica e pela participação cidadã dos agricultores fazem (ou deveriam fazer) mais do que assistência técnica. Para os autores, ao refletir sobre os desafios cognitivos, produtivos, político-jurídicos e socioambientais, a extensão rural pública, modificada em sua justificativa e em seus fundamentos, esvai-se da lógica tecnocrata e pode ser concebida como um veículo de realização de direitos fundamentais. O Programa de Microbacias pode ter colaborado para um avanço nesta direção, mas não de modo a consolidar mudanças significativas.

O programa esperava estimular os agricultores a ter uma postura mais autônoma e “cidadã” em consonância com as bandeiras da participação e da descentralização que ganharam espaço na época. A implantação das ações do PEMH dependia de uma série de procedimentos que, segundo o discurso oficial, deveriam envolver ativamente beneficiários e a sociedade civil. A participação ocorria, por exemplo, na fase de escolha das microbacias a serem trabalhadas, uma vez que tal decisão deveria ser tomada pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR).

A ideia é que a microbacia chegasse no programa, porque é mais importante que você tenha o interesse da comunidade, lá no município. A gente tinha uma carta de adesão do município ao programa. Então, o município definia o interesse em participar do projeto, e o CMDR definia a ordem de prioridade, porque o município tem 3, 5, 10, 20 microbacias. Muitas vezes os pequenos produtores estão localizados numa região do município. Ai tem outra região com uma usina de cana, ou 3-4 grandes propriedades. Quem tinha que definir isso era o Conselho. E tinham critérios, por exemplo, a gente não atendia microbacia com menos de 20 produtores. Em reunião do Conselho, o técnico da CATI apresentava quais eram esses critérios, e o Conselho definia e dava notas para esses critérios. Outro critério eram questões ligadas ao meio ambiente. A ideia era atender as microbacias que tivessem os maiores problemas, maiores impactos ambientais ligados à agricultura. Tinham algumas perguntas, por exemplo, tem lançamento de esgoto no rio que corta a microbacia, o rio está assoreado, tem lixão? Para o pessoal poder pensar em alguns problemas que poderiam estar acontecendo. Como o Conselho vai avaliar se o impacto ambiental é maior, menor, nulo na microbacia? A gente definia alguns parâmetros para ajudar. A ideia era selecionar a microbacia onde tinha maiores problemas sociais, que envolvesse o maior numero de pequenos produtores, e ao mesmo tempo onde tivesse problemas graves, ou mais graves, na questão ambiental. Daí a definição vinha do município: vamos trabalhar primeiro essa microbacia. (Gerente de planejamento do PEMH)

A necessidade de envolvimento da comunidade está amparada em conhecimentos peritos e traz uma visão crítica da prática extensionista. Segundo o gerente de planejamento do programa, todas as atividades tinham que ter participação da sociedade, principalmente dos

beneficiários, “para não parecer um presente”, para mostrar a importância de eles decidirem e identificarem os problemas. “Acho que o grande mal da história da extensão rural foi, por muito tempo, a extensão rural querer falar para o agricultor qual é o problema dele. O agricultor precisava então ter a oportunidade de ele identificar ‘esse é o principal problema que a gente tem aqui e quer resolver’”. Como nos mostra a literatura abordada na terceira seção, os problemas, contudo, não tardam a aparecer nestas arenas em que os interesses e valores são confrontados uns com os outros e não se limitam às interações de copresença, pois abarcam influências dispersas:

A ideia do Conselho não é ruim. Mas é difícil. Não é em todos os lugares que vai funcionar bem. Aqui funcionou bem, mas atualmente não está funcionando. Eu estou saindo, eu não quero mais me envolver com esse pessoal. Chega, cansei, não adianta. A prefeitura não te dá a devida importância [...], não prestigia. E as decisões começam a ir para apadrinhados, era o que vinha acontecendo. E isso não é bom. (Agrônomo, técnico do PEMH)

Nas entrevistas realizadas, apenas dois agricultores relataram envolvimento com o CMDR, ambos no mesmo município. Um deles, de 17 anos, havia recentemente sido eleito membro do Conselho local, com incentivo do técnico da CATI, do qual se tornara “amigo”; a propriedade rural da família, onde mora, não foi beneficiária do PEMH. O outro era o atual presidente do CMDR, tendo antes sido seu membro. Bacharel em Direito, morador da cidade, vereador na década de 1990, foi beneficiário do PEMH. Quanto aos demais entrevistados, alguns relataram vago entendimento a respeito do que era o Conselho. Houve quem afirmasse nunca ter ouvido falar dele. Os que conheciam as funções do CMDR comentaram sobre as fragilidades dessa instância e seu desinteresse pessoal em participar dela. Em geral, nos conselhos municipais e territoriais, os agricultores e suas organizações não têm muito poder de decisão e não dispõem de meios de garantir as responsabilidades de controle ou implementação das decisões. Muitas vezes, a nomeação dos conselheiros é realizada pelo executivo e os pareceres são de ordem consultiva (SCHNEIDER et al., 2009). Em todas as falas dos agricultores, a correlação entre as atividades do PEMH com os Conselhos foi feita de maneira difusa, nas vezes em que ocorreu. Uma diretora de EDR explica como funcionava:

O técnico da Casa da Agricultura procurava dividir o município no mapa, quais as possíveis microbacias, e em linhas gerais o número de produtores e a situação, a diversificação que tinha ali. Levava isso para o CMDR. Ai o Conselho, com base nos critérios do programa, fazia a pontuação e finalizava quais seriam as microbacias que iam ser trabalhadas, numa ordem de prioridades. Depois da seleção pelo Conselho, ai você começava a fazer a divulgação para os produtores. Agora, uma coisa que ficou deste programa: a microbacia [seus produtores] não era consultada realmente se queria participar ou não. Porque depois que o Conselho selecionava, você já começava a trabalhar com a microbacia. [O agricultor só participava] enquanto membro do Conselho. [...] Depois de selecionado, fazia o

levantamento socioeconômico, levantamento das unidades de produção, e aí fazia o Plano da Microbacia, de forma participativa. O diagnóstico já fazia parte do Plano. Você [o técnico] fazia o levantamento socioeconômico por meio de um questionário. Fazia o levantamento da unidade produtiva, que é um número do sistema de produção mais frio. Daí fazia o levantamento socioeconômico e ambiental, onde via as questões ambientais, conservação do solo, recursos hídricos, gerenciamento da propriedade, se pertenciam a alguma organização... era um questionário mais completo. Com esses dados, você compilava e fazia para levar na reunião e mostrar para os agricultores. Então a gente falava, o maior problema citado aqui é esse ou aquele. Então a gente conversava e o pessoal ia construindo o plano. Daí o Plano é aprovado pelo Conselho e encaminhado para a Secretaria. Até o Plano ser aprovado, o esforço maior é da CATI. Agora, a execução do plano em si começa a partir do interesse dos produtores. (Diretora de EDR)

Analistas da participação e das estruturas descentralizadas de gestão no rural pontuam que os agricultores, na hora de defender seus pontos de vista, preferem se calar por humildade, por falta de confiança em si próprio e em suas capacidades de expressão diante de técnicos e políticos – assimetria que convida à aprovação de projetos inadaptados aos interesses dos agricultores, quando não se destinam a favorecer prefeituras ou escritórios locais de assistência técnica e extensão rural. Tal assimetria é observada também nos espaços destinados à participação no Microbacias. As reuniões dos CMDRs eram pouco prestigiadas e, muitas vezes, desconhecidas, por se apresentarem como um espaço estranho ao convívio dos agricultores. Já as reuniões destinadas à elaboração de diagnósticos participativos ou planos de microbacias contavam com uma frequência maior de produtores, sobretudo porque proporcionavam um meio relativamente mais homogêneo, encabeçadas por técnicos da CATI mas compostas basicamente de agricultores, que possivelmente se sentiam mais a vontade para se expressar no grupo do “nós”.

Os Planos das Microbacias eram documentos que continham os problemas e as estratégias para saná-los em determinada área, formulados após reuniões de diagnósticos participativos. Tais problemas diziam respeito à produção agropecuária e também à saúde (dificuldade de acesso a hospitais, má nutrição, etc), educação (por exemplo, falta de escolas rurais), transporte (ausência ou má condição de ônibus escolar), segurança (roubos e violência), iluminação pública, dentre outros. As demandas que, levantadas, não fossem cobertas pelo PEMH deveriam ser encaminhadas para os órgãos competentes e, por isso, a realização de parcerias (com organizações não governamentais, empresas privadas e instituições públicas municipais, estaduais e federais) era estimulada.

Os agricultores entrevistados revelaram uma satisfação inicial em participar dessas reuniões, associada ao reconhecimento de suas capacidades. Conforme o grau de coesão social local, as tradições do grupo e as rotinas e projetos individuais, porém, tais experiências

podiam ser enfraquecidas ou frustradas. A fala de um agricultor assentado sugere que, em seu grupo, o individualismo é um traço marcante: “Na primeira reunião do planejamento participativo, o barracão lotou. Todo o assentamento veio. Aí começou a dar explicação, o que era aquela planilha ali. Na segunda reunião, foram oito. A maioria achou que ia ter coisa de graça; se não tem, não tem interesse”.

A justificativa calcada no “individualismo” pode ser factível mas não deve, obviamente, ser vista como único fator explicativo, sob o risco de repetir um clichê que deslegitima o estímulo ao engajamento comunitário e favorece práticas decisórias centralizadas. A necessidade de engajar a comunidade nas atividades participativas do PEMH exigia do extensionista a mobilização de recursos que ultrapassavam sua perícia técnica. A análise, aqui, retoma a importância de atributos pessoais para a construção das relações de confiança entre mediadores e mediados.

Reunião do microbacias eu fazia lá na igreja. Primeira coisa que eu procurei saber é quando havia reza no município, e o compromisso de cada um a noite. Então eu já sabia, por exemplo, de sexta-feira tinha aquelas rezas lá. Eles são muito religiosos, devotos da igreja, animados pela Igreja. Então, nesse dia eu não fazia reunião, né, e não fazia em dia que tinha jogo de futebol muito bom, porque sabia que a coisa ia pegar fogo, não ia dar certo. Quase todo mês eu fazia uma reunião para a gente discutir o que nós podíamos fazer na microbacia. Porque para você formar um grupo de pessoas não é fácil. Tem muita desconfiança. Como eles já tinham confiança em mim, e eles sabiam que eu tinha endereço próprio dentro do município, que eu trabalhava na SAA, que isso pesa, o tipo de atenção que eu dava a cada família, eu procurava sempre resolver problemas, eles aceitaram a formação de grupos e compraram implementos agrícolas em conjunto. (Extensionista da CATI)

Este entrevistado explica sua estratégia para atrair as famílias para as reuniões: “nas reuniões eles iam porque eu fazia um café, comprava umas bolachinhas”. Ele afirma que usava a diária que recebia (as reuniões ocorriam à noite) e “transformava em bolachas”. “A minha diretora me dava diárias, porque eu estava trabalhando fora do horário. Acho que eram R\$ 26,00. Comprava umas bolachas salgadas e uma doce, eles gostam disso. Eu fazia um café forte”. O saber perito, suposta âncora da ação dos extensionistas, foi redimensionado ante a necessidade de estabelecimento de relações de confiança e reciprocidade entre os integrantes do programa. Um agricultor desta mesma microbacia confirma:

Das reuniões eu participava. O técnico sempre levava uma bolachinha, um suco. Era ótimo, porque descontraí a pessoa. Porque a pessoa, quando fica numa reunião só escutando, ela vai apagando. Agora quando ela fica comendo, bebendo, faz aquele grupinho, junta três produtores ali, conta uma história depois da palestra. (Ibitinga, agricultor beneficiário do PEMH)

Segundo Martins e Gameiro (2012), a confiança resultante dessa reciprocidade aproxima-se do fenômeno da dádiva e da dialética das prestações e contraprestações teorizada por Mauss, para quem a oferta – ou o dar – não significa simplesmente oferecer algo de si, mas também adquirir esse “si”. A situação descrita a seguir ilustra isso. Em entrevista, um técnico relatou que viu “muita sujeira” quando fez o levantamento socioeconômico na microbacia (vidro, bacia, louça velha, arame farpado), e que os produtores também reclamavam do lixo que os moradores da cidade jogavam lá. Ele, então, organizou um mutirão para limpeza do bairro, que chamou de “cata-treco”, visando recolher o material inorgânico e enterrar o lixo orgânico:

Então, eu disse assim: “ó, vamos mostrar para a cidade que a gente pode fazer um serviço de limpeza no nosso bairro”. Então eu divulguei na rádio [...]. Eu colocava uma placa, para quem aderisse, assim: “aqui tem Cata-Treco”. A prefeitura ajudou e o SUS também ajudou, porque eles tinham interesse em diminuir a dengue. E foi muito bom essa união. [...] Saíram uns 4 ou 5 caminhões [de lixo]. Eu levei isso num ferro-velho aqui, e o que era bom nós vendemos. Arrecadamos naquela altura R\$ 126,00<sup>82</sup> em 2002/03. Como nós tínhamos alguns problemas de infraestrutura na região, de estradas que dependem de máquina pesada da prefeitura, e nós precisávamos do apoio do prefeito, eu falei assim: “você topam, nós vamos dar uma de João-sem-braço, hein”. Nós pegamos o cheque de R\$ 126,00, eu ampliei esse cheque, bem grandão, não estava nominativo nem nada. Falei: “vamos combinar um horário, pegar um vereador e dar esse cheque para a primeira-dama do município, na área social [...] chamar a imprensa, fotógrafo, todo mundo”. E foi o que nós combinamos. Fomos todos os agricultores, a essa altura todo mundo queria aparecer, né, nós fomos no gabinete do prefeito, eu falei para ele da importância da microbacia, falei o que nós estávamos fazendo, que foi muito boa a participação dele na limpeza do nosso bairro. Perguntei se ele podia colaborar assim a cada dois anos, porque a parte orgânica nós estávamos ensinando os agricultores a enterrar. E de tempos em tempos, havendo necessidade, nós acionaríamos novamente a campanha do Cata-Treco. Ele se prontificou, tudo. Nós pegamos um agricultor bem simples e fez uma entrega simbólica do cheque. Conquistamos o prefeito e começou a ter um trabalho melhor nas estradas nossas. (Extensionista da CATI).

Essa narrativa, assim como as anteriores, sugere que a disposição do extensionista em “oferecer de si” não representa apenas “dar”, mas também retorna para ele favoravelmente, como uma das únicas possibilidades (quase nos termos de obrigação) de construir com os agricultores os laços necessários para que estes não rejeitem sua presença e suas orientações. Martins e Gameiro (2012) destacam, entretanto, que esta iniciativa de mobilização de recursos em favor da criação de uma esfera de confiança entre técnicos e agricultores mantém ainda assimetrias importantes, uma vez que o prestígio que nasce da dádiva relaciona-se fundamentalmente com aquele que toma a iniciativa da troca, que busca, dentre outros, o

---

<sup>82</sup> O montante de fato doado foi de R\$ 111,50, como mostra um ofício do Fundo Social de Solidariedade do município, ao qual tivemos acesso durante a pesquisa de campo. Este ofício, assinado pela então presidenta do Fundo, agradecia à comunidade do bairro onde se situava a microbacia pela doação.

valor de renome (MARTINS e GAMEIRO, 2012). Os autores afirmam que o reconhecimento dos valores impressos no cotidiano local traduzia-se para estes técnicos em prestígio (por tornar-se amigo aos olhos da comunidade) e em capital político, em razão do incremento de autoridade para aquele que permanecia perito, isto é, mantinha-se paramentado com instrumentos da ciência abstrata para atingir seu principal objetivo neste quadro de interação.

Nas microbacias ou EDRs em que os laços de confiança eram frágeis ou os pressupostos peritos do programa não se tornavam legítimos, a resistência ao projeto foi significativa e o desempenho do PEMH apresentou resultados insatisfatórios. Isso foi observado em um dos municípios pesquisados. O diretor da EDR na época da entrevista explica as dificuldades da execução do programa ali, afirmando que se tratava de um “programa extremamente engessado, que tinha que vir para baixo do mesmo jeito que era determinado lá em cima, pela CATI”. Segundo ele, o PEMH não se adequava bem à realidade local. Além disso, “tinha regras para se montar bacia, regras para o número de produtores, uma série de exigências que tinha que se cumprir e que muitas vezes não dava. Tinha um *checklist* a cumprir. Era uma mescla de determinações da CATI e do Banco Mundial”. Ele afirma que, na época, era difícil convencer o agricultor dos benefícios, pois ele teria que bancar 20% do custo das práticas a serem implementadas. Revela que, a despeito da determinação de se fazer os projetos individuais da propriedade (PIP) de todos os agricultores da microbacia eleita no município, “por falta de gente ou dinheiro acabou fazendo só dos interessados”. Nesta mesma EDR, um dos técnicos que executou o programa comentou que a questão ambiental para não fazia sentido: “eu gosto de veneno”<sup>83</sup>.

Segundo Moreira e Lima (2008), é provável que os técnicos agropecuários, ao cumprirem sua função de assistentes técnicos, ordenem suas ações a partir de suas visões profissionais, ou seja, a partir de sua socialização secundária, e que os agricultores organizem suas ações não só como agricultores, mas também como chefes e membros de famílias, de círculos de vizinhança, religiosos (identidades múltiplas). Ou seja, a partir de uma não-separação dos elementos que compuseram sua história de vida, seja na socialização primária ou na secundária, as quais estariam, em sua maioria, relacionadas a processos vividos fora dos bancos escolares. Suas visões de mundo, de sociedade e de profissão seriam construídas nesses processos.

A socialização secundária tem como campo institucional nucleador a formação técnica, ligada ao campo científico. Essa formação técnico-científica traz para a visão do

---

<sup>83</sup> A observação do cenário da entrevista revela que o extensionista em questão, de fato, não “portava a cultura da roça” desejada pelos agricultores entrevistados, devido a sua postura e adereços.

extensionista um conceito de natureza que tradicionalmente a entende como separada ou externa à sociedade. Desse modo, o conhecimento das leis naturais daria, aos seres humanos, o caminho para suas práticas de domínio da natureza, via técnicas eficientes de uma razão instrumental (MOREIRA e LIMA, 2008). Tal processo de socialização fornece instrumentos de conhecimento e construção do mundo objetivo-subjetivo das técnicas, ou seja, uma cultura técnica. Essa provavelmente é uma das razões pela qual os profissionais entrevistados naquele EDR resistiram ao programa, não aderindo à sua “racionalidade ambiental”, embora muitas vezes tenham transferido a resistência aos agricultores ou tenham justificado o insucesso pelas falhas do programa.

No município em questão, o PEMH acabou sendo executado em microbacias de um assentamento rural, a partir do convênio com o Itesp, comentado na seção anterior. O gerente de Planejamento do PEMH explica que a necessidade de convênio com o Itesp começou a ser discutida em 1998/1999, mas a direção do Itesp na época exigia que se alterasse a definição dos beneficiários do projeto, para incluir uma nova classe que fosse os assentados. “E a gente não aceitava. A gente entendia que os assentados são exatamente pequenos produtores, com área menor de 50 hectares, e que não havia nenhuma razão para a gente ter um grupo especial chamado assentados”. Segundo o entrevistado, o convênio foi assinado em 2005, após mudanças na direção do Itesp.

O curto tempo que restou para que o programa fosse desenvolvido nos assentamentos prejudicou o acesso dos produtores às doações e aos subsídios econômicos disponibilizados pelo PEMH. Tal fato acarretou desprestígio para a CATI perante os assentados entrevistados nesta pesquisa, mas não para a proposta do Microbacias em si, que aparentemente foi bem recebida no local. Um agricultor entrevistado no assentamento visitado faz uma analogia para justificar o fundamento conservacionista do projeto, segundo as representações que formula a respeito da atividade agrícola. De acordo com tal entrevistado, para se construir uma casa é necessário começar pelo alicerce, e para trabalhar com agricultura deve-se começar pelos cuidados com o solo, sobretudo naquela região onde a produtividade do solo é bastante baixa em função do cultivo de eucalipto que havia predominado ali.

A validade das preocupações ambientais, centrais para o desenvolvimento do PEMH, pode ser legítima ou ilegítima para técnicos e agricultores, e ambos constroem visões acerca delas a partir de suas biografias. A fala do agrônomo a seguir demonstra a influência de saberes oriundos das esferas peritas, aos quais somam-se valores ligados a um entendimento do que é “justiça”:

Essa parte ambiental é meio complexa, né. Porque o governo pagou para desmatar, aí vem outro tentando reverter isso com custos para o produtor rural. Então, a princípio, quando veio essa coisa de Revolução Verde, que você tinha que produzir a todo custo, “plante que o João garante”<sup>84</sup>, sempre existiram companhias governamentais como o CAIC [Companhia de Agricultura, Imigração e Colonização], com implementos, trator de esteira, para desmatar tudo e “vamos plantar” que nós precisamos de comida. Isso na época de 1960/70. Então, ocorreu muito desmatamento sem tecnologia adequada e, com isso foi desgastando muito a terra. O processo erosivo é o que mais prejudica qualquer propriedade. A exploração de subsistência que é utilizada desde os índios, você derrubava, plantava, explorava por uns anos, depois mudava de área... Isso desde a época colonial vem sendo feito. Pegaram todas aquelas terras de mata com teor de nutrientes muito bom, fez plantio, teve altas produtividades, mas sem um tratamento adequado desta terra foi tendo erosão, perdeu a fertilidade e daí que ocorreu todo o processo. O PEMH então tentou, e em boa parte conseguiu, recuperar essas áreas com uma tecnologia de uso e capacidade do solo. [...] E foi muito interessante. O que eu achei que o programa mais foi interessante é que foi o único que ocorreu até então, que a sociedade como um todo estava pagando para o agricultor, em termos de recuperação. Porque saiu do governo. [...] Se você chegar para o agricultor e falar que vai transformar a propriedade inteira dele em mato ele transforma, desde que tenha uma renda com aquilo. O que não pode é o produtor assumir toda a parte ambiental e não receber nada por isso. Na verdade é o agricultor que recupera toda a parte ambiental que a cidade polui. Todo esgoto que sai de uma cidade vai para o rio. Produção de lixo e um monte de outras coisas. E o produtor tem que arcar com o preço de recuperar todas essas coisas aí por conta dele. Eu acho que hoje tinha que fazer alguma coisa para ele passar a receber, ser produtor de água. Então você conserva a sua parte e vai receber, como é no mundo inteiro. Os subsídios que existem na Europa, nos EUA são enormes. E aqui no Brasil, muito pelo contrário, eles estão querendo que o produtor cada vez mais assuma uma responsabilidade que é coletiva. (Extensionista da CATI).

A consciência discursiva desse técnico é condizente com sua visão historicamente fundamentada sobre o desenvolvimento da agricultura, possivelmente formatada nos processos de socialização secundária abordados por Moreira e Lima (2008), com uma postura já crítica perante os efeitos da “Revolução Verde” – efeitos esses provavelmente verificados empiricamente pelo técnico, em suas experiências cotidianas, e integrantes de sua consciência prática. O depoimento é também compatível com a justificativa que o Programa de Microbacias tece para o componente Incentivos ao Manejo e Conservação dos Recursos Naturais<sup>85</sup>, indicando a apropriação das verdades discursivas do PEMH e, portanto, do agente financiador. Na base dessas representações encontra-se a constatação de uma moderna crise ambiental, que desconhece fronteiras entre rural e urbano e que foi apontada pela perícia científica circulante nos espaços de fluxos (a mesma que, outrora, estimulou a

<sup>84</sup> Programa de incentivo à agricultura do governo de João Figueiredo (1979-1985), que tinha como slogan “Plante que o João garante”. Esse programa foi criado por Antônio Delfim Netto, então Ministro do Planejamento, e seu vice José Flávio Pécora. Muitos pequenos agricultores quebraram por causa dos incentivos, que visavam modernizar a agricultura brasileira.

<sup>85</sup> Segundo o volume III do Manual Operativo do programa: “A preservação e restauração dos recursos naturais favorecerem a sociedade como um todo, porém tal prática recai sobre o produtor rural, que está obrigado a arcar sozinho com o ônus da restauração ambiental, o que exige um trabalho organizado, coordenado pelo Estado, com a efetiva participação das Prefeituras Municipais e da comunidade” (SÃO PAULO, 2005, p. 63).

superexploração dos recursos naturais visando ao crescimento da produção agrícola), como abordado na terceira seção.

A crença de que a técnica legitimada pela ciência é a melhor orientadora para as decisões e ações humanas promove a reificação do conhecimento perito como superior, em detrimento das outras dimensões culturais que contribuem para a construção social da realidade. Neste sentido, a apropriação social do discurso científico pode configurar-se como ideologia de legitimação de forças hegemônicas (MOREIRA, 2007), as quais recorrem discursivamente a valores éticos e morais comuns para reencaixar os fluxos nos lugares.

Porém, a despeito da recorrência a enunciados éticos, no contexto das práticas de trocas sociais (materiais e simbólicas), a questão ambiental enfrenta ainda dificuldades de se consolidar como fundamento naturalizado (MARTINS, 2008). A tentativa de construção desta crença ocorre em contextos permeados por conflitos de interesse e disputas pela atribuição de significados ao ambiente natural. A relação dos pequenos agricultores com a natureza é amplamente determinada por valores culturais locais e identitários, incompatíveis com uma visão que se atém apenas ao estatuto mercantil, de tal modo que a escassez de um recurso não se faz o único determinante para o seu modo de manejo.

Para uma diretora de EDR, a inserção da problemática ambiental junto aos produtores foi difícil e dependeu muito da “conscientização deles”, por meio de atividades educativas, palestras, conversas e a indicação que “existe uma lei”. “Numa microbacia daqui, por exemplo, nós não fizemos nenhuma cerca, ninguém quis. E hoje eles estão sendo obrigados, pela Polícia Ambiental, a fazer a construção dessa cerca, porque tem animais na área de APP. Eles vêm atrás do programa e a gente fala, o programa já acabou, né!”. A fala deixa claro que esse processo de “conscientização”, que implica na imposição de sistemas classificatórios por parte dos peritos, enfrentou resistências.

Mas se os mediadores não desconsiderarem os modos específicos pelos quais os atores conferem significados à produção e reprodução de suas práticas e compromissos, os interesses podem em algum ponto convergir, diminuindo as chances de as recomendações peritas serem rejeitadas ou se distanciarem das prioridades dos produtores locais. Os entrevistados abaixo revelam a importância do sentimento de “dever cumprido” e da tranquilidade de se trabalhar “com a consciência limpa”:

Lá na beira do rio, eu acho que a questão ambiental é importante. O Microbacias deu tudo, e nós fizemos a cerca. O programa deu arame, deu madeira, deu prego, pagou mão-de-obra. O meu tá protegido. Os 30 metros depois do rio estão lá, que nem cobra acho que não entra mais. (Ibitinga, agricultor beneficiário do PEMH)

E o senhor acha que isso foi bom para a propriedade, ou o senhor acha que perdeu terra com isso? (Pesquisadora)

Não, não perdeu não. Aquilo lá não vai fazer falta nenhuma. Na minha idéia o que não é certo é aquele negócio de 20% que eles querem deixar lá, isso aí não podia, esse negócio da reserva legal. Mas na beira do rio não atrapalha nada. (Ibitinga, agricultor beneficiário do PEMH)

Mesmo antes do programa, eu já tinha cercado a reserva, por minha conta. Não só eu, mais alguém aí também. Sabia que tinha que preservar. (Araraquara, agricultor assentado, beneficiário do PEMH)

O senhor acha importante essa questão ambiental? (Pesquisadora)

Claro. Não demagogia igual o Congresso está fazendo aí [discussão sobre o Código Florestal]. Mas que tem que preservar, tem sim. Principalmente aquela área lá embaixo, que tem córrego, tem os bichinhos. Você não vai destruir tudo, né? Tem a nascente ali. (Araraquara, agricultor assentado, beneficiário do PEMH)

Eu acho que nas escolas, já devia ensinar o que pode e o que não pode, em questão de água e margem. Então um aluno chega lá e diz, “ó pai, tal lugar não pode mexer”. Agora o pai, ele não sabe de nada, né. Aí ele mexe, o que acontece? Vem um florestal, multa. Aí você tem o direito de recorrer. Daí fica aquele impasse, aquela aflição com a família. Um parente meu já passou por isso, sabe. E foi uma luta muito grande. Será que vou ter que pagar? Será que foi perdoada a dívida? Eles te dão a chance de recorrer. Mas só que essa chance é que eu acho que é errada. Primeiro, tem que orientar. A multa gera um desespero... A gente trabalhando com a cabeça fresca é melhor do que falar ‘será que estou errado nisso, será que estou errado naquilo?’. A pessoa não trabalha contente, né. (São Manuel, agricultor não beneficiário do PEMH)

A questão ambiental não pode, de qualquer modo, ser dissociada da econômica – aliás, segundo Martins (2008), é na condição de enunciados econômicos que os temas ambientais adquirem significado no campo do poder. De acordo com esse autor, a temática ambiental conseguiu se consolidar por estar atrelada à abordagem econômica neoclássica, segundo a qual os problemas relativos à escassez e à degradação ambiental seriam melhor administrados pela via do mercado. Por intermédio do sistema de preços, a escassez relativa dos recursos seria naturalmente incluída no cálculo racional-econômico dos agentes, incitando-os a definir prioridades sobre as suas formas de uso, inibindo a exploração descontrolada dos recursos naturais.

Se, sob o prisma neoclássico, a situação de escassez relativa dos recursos naturais daria sentido a um novo comportamento econômico ou ao uso racional do meio ambiente, a pesquisa sobre o PEMH mostrou diferentes ângulos pelos quais a associação desses fatores era percebida. Um agricultor, por exemplo, criticou os limites à preservação ambiental impostos pelas regras do PEMH. Ele contou que ao longo do córrego que atravessa sua propriedade, em um assentamento rural, poucos lotes foram contemplados com a cerca para preservação do manancial, uma vez que a condição de inadimplência da maioria dos proprietários os inabilitava a receber os incentivos. Ele, porém, foi beneficiado:

Como que o governo, sei lá, o Banco Mundial, faz um projeto para beneficiar este córrego aqui...?! Aqui moram várias famílias. Como ele vai beneficiar o meio ambiente e o córrego, se ele vai fazer só duas APPs aqui, e o restante nada? É burocrático pra caramba. (Araraquara, agricultor assentado, beneficiário do PEMH)

A interferência da questão econômica frente às práticas conservacionistas do programa era interpretada de outra forma por um extensionista. O relato abaixo revela que, nos espaços de lugar, a pretendida “racionalidade neoclássica” não se concretiza do modo pretendido pela perícia dos fluxos:

Uma coisa que eu sempre falei: produtor no vermelho não conserva o verde. Então, se o produtor não tiver renda, e você chegar numa propriedade que o cara está com problemas financeiros, você vai pedir para que ele disponha de uma parte da propriedade dele para formar mata ciliar, vai pedir para que ele ponha dinheiro do bolso para formar mata ciliar? Eu não acredito que ele vá aderir ao programa. Isso era uma coisa que sempre acontecia. O cara chegava: “pô, você acha que eu vou por dinheiro, tô numa pindura desgraçada, mal consigo sustentar meus filhos, e você vai pedir que eu gaste mais dinheiro numa coisa que não vai ter retorno financeiro para mim?” Mas se o produtor estiver bem financeiramente, ele quer que a propriedade dele seja modelo. (Extensionista da CATI)

Alguns incentivos do PEMH não podiam ser acessados se o produtor não tivesse a área de preservação permanente devidamente protegida. “Às vezes precisava de contrapartida ambiental, não financeira. Mas o agricultor não vai respeitar o meio ambiente se ele estiver no vermelho, porque ele precisa sobreviver. É uma questão cultural do agricultor”, afirma o diretor técnico de um EDR.

O recebimento de subvenções econômicas e de doação de sementes e mudas, por parte dos produtores beneficiários, estava condicionado à aprovação do Projeto Individual da Propriedade (PIP) e do Projeto de Empreendimento Comunitário (PEC). O PIP é o documento base para autorização das intervenções implementadas na propriedade; nele constam quais práticas devem ser adotadas na propriedade, quais equipamentos devem ser adquiridos e quais as recomendações técnicas previstas. Representa, assim, a materialização de um saber perito que, seguindo parâmetros estabelecidos em relações desencaixadas e nos espaços de fluxos, vai organizar, reproduzir ou transformar o espaço de vivência e trabalho do produtor rural, afetando sua experiência e seus laços cotidianos. A elaboração do PIP é responsabilidade do corpo técnico da CATI, o que ocorre, segundo a instituição, depois de um planejamento conjunto entre agricultor e técnico executor, levando em conta a capacidade de uso do solo, adequação à legislação ambiental e condições socioeconômicas do produtor (SÃO PAULO, 2009).

As exigências técnicas e burocráticas dos processos de elaboração, seleção, acompanhamento e execução dos projetos faziam com que os PIPs e os PECs – assim como os diagnósticos e planos das microbacias – fossem interpretados pelos técnicos como um fim, ao invés de um meio para o desenvolvimento sustentável. Muitas vezes, para o extensionista, aprovar e financiar um projeto individual ou coletivo dentro do prazo representava um objetivo cumprido, desvinculado de uma visão de médio e longo prazo<sup>86</sup>. Para alcançar a “meta” de elaborar e executar PIPs e PECs, a criação de laços de confiança volta a ser mobilizada:

Eu chegava lá, tinha uma família. Ai eu começava a colocar em prática um questionário que a própria Secretaria de Agricultura tinha bolado. Lá tinha uma série de perguntas, tanto da parte social, como ele vivia, como ele fazia, as culturas que ele tinha, como ele explorava. E eu levava meu caderninho e ia pronto para bater um papo. Perguntava se ele podia ir comigo às divisas da propriedade, subia num trator ou ia a pé com ele, conversando. Eu tinha nessa altura que me disponibilizar para ele ser um grande amigo meu. Isso eu falava para eles todos. [...] Eu não podia levar mais problemas lá. Então eu chegava e não podia perguntar quais são os seus problemas, eu tinha que levar soluções. Então, eles me falavam: a água do espigão tá vindo pra cá, não pode. Eu já sabia que era terraceamento. Tecnicamente teria que desenvolver alguma coisa. (Extensionista da CATI).

Goffman (2002) afirma que em situações de copresença, o especialista tende a manter uma imagem distanciada do problema do cliente, enquanto este responde mostrando respeito pelas competências do outro. Nossos dados de pesquisa mostram que, nos contextos de interação com os agricultores, este tipo de comportamento pode minar as chances do perito obter a resposta desejada. A confiança nas recomendações peritas passa pelo crivo da proximidade cultural e do compartilhamento de valores (como o amor pela terra); a emissão de sinais de descaso ou desinteresse pelo problema do produtor pode aumentar a probabilidade de resistência. O sentido da confiança aqui tratado diverge também do sentido de confiança nos sistemas peritos expresso por Giddens (2002), uma vez que o autor teoriza sobre a confiança depositada justamente na impessoalidade e na abstração da perícia<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> Este caráter pontual é percebido pelos técnicos entrevistados, que em sua maioria julgam que as ações do Microbacias não têm continuidade após o término do programa.

<sup>87</sup> Para Giddens (1991), confiança seria a aceitação tácita de circunstâncias intrínsecas do dia-a-dia, nas quais outras alternativas estão amplamente descartadas, situando-se, portanto, no escopo das aceitações pragmáticas, incorporadas à continuidade das atividades cotidianas. A confiança, assim, esvaziaria a vida cotidiana de seu conteúdo tradicional, ao mesmo tempo em que construiria influências globalizantes (GIDDENS, 2002). O autor afirma que a confiança é depositada nos sistemas abstratos, e não nos indivíduos, porque mesmo na ausência desses peritos - os quais encontramos periódica ou irregularmente - continuamos confiando nos saberes, tecnologias e habilidades das quais são veículos. Ao optar pela compra de um equipamento agrícola, por exemplo, o agricultor confia na utilidade e na eficiência daquele equipamento continuamente (pelo menos até que algo falhe), mesmo que o agrônomo não esteja por perto. Esta definição, embora encontre verificação empírica, não se mostra suficiente para analisar a situação tratada neste estudo. A presente pesquisa observa que, na relação entre agricultores e mediadores técnicos, a confiança primeira é depositada na pessoalidade do

A fragilidade dos laços de confiança e reciprocidade entre os próprios agricultores, nas microbacias, refletia também no desempenho dos projetos comunitários. O PEC era elaborado para a autorização de compras coletivas de máquinas e implementos. Essa forma de concessão do financiamento era bastante estimulada pelo programa, mas esbarrava no individualismo dos agentes, conforme explicado por agricultores, extensionistas e diretores dos EDRs.

Muitos queriam comprar máquina, só que sozinhos. Aí a gente esclarecia que não. Aqueles que já tem nato um interesse maior pela comunidade, uma liderança, esses eram fáceis, eles se juntavam em grupos e faziam, construíam uma ação coletiva. Mas aqueles que eram individualistas permaneceram (Diretora de EDR).

Os incentivos coletivos esbarravam muito naquele negócio “eu vou cuidar direito, ele não vai, daí a hora que quebrar, quem vai pagar?”. Então, foi problemático. Aqui é bastante problemático nessa parte de associativismo. Tanto é que durante o período que nós desenvolvemos as três microbacias nós não conseguimos montar nenhuma associação. Aqui criou um trauma meio grande, tinha uma cooperativa meio grande, ela quebrou... Não é fácil, não. (Extensionista da CATI)

Embora ninguém possa optar por sair completamente dos sistemas abstratos, os leigos só conferem fidedignidade aos sistemas peritos após um cálculo de vantagens e riscos. Os pontos de acesso<sup>88</sup> lembram que “pessoas de carne e osso”, potencialmente falíveis, são os operadores dos sistemas abstratos, de modo que a crença no perito e a crença em seu sistema de saberes devem sempre ser renovadas. A inabilidade para renovar esta confiança teria contribuído para que muitos PIP’s tenham sido elaborados, mas não colocados em prática (isso quando o agricultor escolhia não participar, e não considerando motivos estabelecidos pelo programa e que o inabilitavam a receber subsídios). Outro fator estaria calcado na insuficiência do simples acesso à informação perita para a promoção de inovações no meio rural – ou, em outras palavras, na fragilidade da perícia como recurso de poder. Autores ponderam que o agricultor familiar, quando inova, o faz primeiramente para si mesmo e sua família, em função das especificidades de seu sistema de produção e de sua situação socioeconômica (SABOURIN, 2009). O peso da norma familiar ou social, a falta de recursos para investir na inovação e o fato de não assumir riscos em situação de incerteza seriam fatores que tenderiam a constranger a abertura a mudanças. Este é o momento em que o apelo à pessoalidade e às regras de reciprocidade são lançados:

---

extensionista, a partir de uma aproximação cultural e linguística, sendo esta um passaporte para que o agricultor confie, num segundo momento, nas recomendações abstratas (peritas) que o técnico proporá.

<sup>88</sup> Ponto de acesso é o terreno comum dos compromissos com rosto e sem rosto, ou seja, é o ponto de conexão entre leigos e os representantes dos sistemas abstratos (GIDDENS, 1984).

Muitas vezes, temos microbacias que todos os agricultores tiveram PIPs, mas poucos se concretizaram. Acho que o agricultor, na hora de realmente colocar aquilo em prática, não tem interesse. É nessa hora que eu falo que o envolvimento do técnico tem que ser muito grande naquela comunidade em que ele atua, com os produtores, para se conseguir avançar nessas questões. E esse técnico tem que ter habilidade no trabalho de extensão rural. Se ele for muito só voltado ao sistema produtivo, ele não consegue concretizar aquele PIP com o produtor. (Diretora de EDR).

Um tipo de coerção mais direta também integra as estratégias de persuasão dos técnicos perante agricultores e demais agentes, inclusive daqueles que apostam na importância da “amizade”, possibilitando ao extensionista definir a situação<sup>89</sup>, nos termos de Goffman (2002). O depoimento abaixo revela os argumentos usados pelo agrônomo para convencer os demais agentes acerca da necessidade de readequação de trechos de uma estrada:

Para a prefeitura, eu falava que tinha que melhorar a estrada para buscar criança para ir à escola, para passar uma ambulância que vai pegar uma mulher em serviço de parto... Do jeito que eu usava esse extremismo em cima da prefeitura, eu usava em cima do agricultor. Porque tinha aquele que não queria. Eu dizia: ‘se alguém se machucar lá em cima, se tiver chovido e tiver essa poça aqui, vou falar para ele te processar. O senhor vai assinar um documento que o senhor não quis o serviço de melhoramento da estrada’. Eu pegava no calo, mas depois virei amigo deles todos, você precisava ver como eles me agradavam, porque eles viam a melhoria. (Engenheiro agrônomo, técnico da CATI)

Na prática, o produtor individual ou o grupo de produtores deveriam arcar com os custos da ação a ser implementada na propriedade rural (como abastecedouros comunitários, equipamentos para plantio direto<sup>90</sup>, calcário, cercas para proteção de mananciais, aquisição de tratores, fossa asséptica biodigestora, mudas florestais, etc). Depois de finalizada a ação, esta deveria ser fiscalizada para que, em seguida, o produtor ou o grupo fossem ressarcidos pelo PEMH em até 90% do gasto total, dependendo do tipo de prática implementada e do tamanho do produtor rural. A contrapartida do produtor rural era justificada como modo de assegurar seu comprometimento para com o programa, bem como para evitar que tal política tivesse um caráter assistencialista. A fiscalização da aplicação dos recursos dos incentivos do Programa ocorria pelo acompanhamento por parte dos extensionistas e da Gerência Regional, pelos

---

<sup>89</sup> Definição da situação, segundo Goffman (2002), é um processo a partir do qual se atribui sentido ao contexto vivido. A relação de poder existe na medida em que algumas definições da situação são mais legítimas que outras, e essa legitimidade é a resultante de quem tem o poder de propor e sustentar a definição.

<sup>90</sup> O sistema de plantio direto consiste em um manejo do solo, no qual a palha e os restos vegetais são deixados na superfície do solo. Traria como vantagens agronômicas o controle da erosão, aumento da água armazenada no solo, redução da oscilação térmica, aumento da atividade biológica, aumento dos teores da matéria orgânica e melhoria da estrutura do solo (CLEMENTE, 2011).

Conselhos Municipais e associações de produtores, além de auditorias externas e do Banco Mundial (SÃO PAULO, 2009b).

Houve práticas que não foram ressarcidas pelo programa em função do não cumprimento de exigências burocráticas, como o caso citado por uma diretora de EDR, que revelou não ter encaminhado a documentação de um produtor para reembolso porque, na construção da APP, ele não respeitou, em diversos pontos, o mínimo de 30 metros de distância entre a cerca e a margem do rio. “Aí ele arcou com o custo porque ele correu o risco de não seguir a recomendação técnica”, afirmou a entrevistada. Deficiências técnicas no projeto também barravam o ressarcimento. Um agrônomo explicou que o extensionista de uma outra microbacia fez a recomendação técnica para se abrir um poço artesiano “sem os devidos cuidados, e não saiu água”. O custo do serviço prestado pelas máquinas perfuradoras ficou integralmente a cargo do grupo de produtores que havia aderido à prática naquela microbacia. O entrevistado afirmou que tal extensionista “nunca mais conseguiu realizar nada” naquela microbacia e que, após esta experiência, o entrevistado mesmo buscou peritos em irrigação e hidráulica antes de desenvolver o projeto do poço artesiano na microbacia pela qual era responsável, visando cercar-se para que falhas no sistema não quebrassem a confiança e manchassem sua credibilidade perante o grupo.

Esses dois exemplos mostram as possíveis sanções que poderiam recair sobre aqueles que desconsiderassem o poder da perícia no âmbito do Microbacias: a sanção econômica para o agricultor que não seguiu a determinação dos 30 metros mínimos para a cerca da área de proteção permanente e a sanção moral para o técnico que, não reconhecendo sua condição de leigo em outras áreas, desprezou a relevância dos saberes produzidos em campos diferentes do conhecimento.

Sendo o poder relacional, contudo, as forças sociais interagem em contextos variáveis e sujeitos às particularidades das configurações formadas no momento do reencaixe<sup>91</sup> das relações sociais. Isso significa que a perícia dos fluxos, ao tentar se reencaixar no espaço de lugares, não opera de modo absoluto e se sujeita também aos códigos locais. Assim, em meio à rigidez de regras e aos procedimentos roteirizados que deviam ser seguidos para a operacionalização do programa, os atores também negociavam suas estratégias de atuação de acordo com seus interesses. E essas estratégias poderiam ser uma simples acomodação ao

---

<sup>91</sup> Reencaixe são processos por meio dos quais compromissos sem rosto (como as propostas do PEMH) são mantidos ou transformados por presença de rosto (interação direta entre o perito e o agricultor). Implicam na reapropriação de relações sociais desencaixadas, de modo a comprometê-las (embora parcial e transitoriamente) a condições locais de tempo e lugar (GIDDENS, 1991).

PEMH, como no primeiro exemplo abaixo, ou poderiam representar uma ruptura frente às obrigações assumidas, como na segunda fala.

Para você ter uma idéia, eles tinham uma definição que agricultor familiar tinha que ter, no máximo, dois empregados fixos. Nós tivemos um caso que o senhor trabalha com fruticultura e fruticultura demanda muita mão-de-obra. E ele é familiar, ele vive da propriedade. Ele se encaixava em tudo, só que aí ele saía pelo número de funcionários fixos. Ele acabou participando, só que não acessou o crédito individual, entrou só no coletivo. (Diretor administrativo de EDR).

Isso eu acabei aprendendo sabe como? Eu fiz o primeiro grupo de roçadeira ecológica. Nem todos tinham o mesmo dinheiro no mesmo dia. E isso acabou dando problema. Quando eu fui comprar a madeira, algumas outras coisas, eu falava para os caras: eu compro, eu quero o último preço de vocês à vista. Vou abrir uma concorrência e quero tudo em envelope fechado. Só que eu vou falar uma coisa: o “a vista” de vocês vai ter que ser dividido em três ou quatro vezes, tá?! Eu falava: você não pode me comprometer, tá. Eu só recebo esse material, eu só recebo a nota. Você pega uma nota promissória com a assinatura dos agricultores envolvidos, porque eu não quero correr atrás de gente que não pagou. E eles [agricultores] morrem de medo de ficar com o nome sujo. O modo como eu fiz funcionou e ajudou os produtores. Ficou muito bom. Eu fiz isso com todas as atividades. (Extensionista da CATI).

A fala acima se refere à exigência, por parte do Banco Mundial, de que os pagamentos relativos às práticas implementadas nas propriedades rurais ou a compra de equipamentos e materiais fossem efetuados à vista, pelos produtores, para posteriormente serem reembolsados pelo programa. Em todas as entrevistas feitas, técnicos e diretores de EDR demonstravam conhecer este procedimento de emissão da nota fiscal à vista e concomitante pagamento parcelado, sem, contudo, se comprometer com a negociação.

Essa sensibilidade, todos, em todas as regiões, tiveram. E as próprias empresas acabavam entendendo o processo e acabavam negociando com os produtores. Mas não estava em nenhum papel, né. Foi a forma de poder viabilizar, porque muitas vezes é pequeno produtor, e não tem dinheiro suficiente para dispor naquele momento e aguardar três meses até o reembolso. Então tinha essa sensibilidade, o que eles negociavam com a empresa era problema deles. (Diretora de EDR)

A relação entre os agricultores<sup>92</sup> e os mediadores sociais, apesar de estar estruturada assimetricamente, se sustenta devido a um processo de interdependência que está enriquecido pelo capital social gerado a partir dessa relação, segundo Oliveira e Silva (2007). Em outras palavras, cada polo dessa relação se nutre daquilo que o outro pode oferecer, numa teia de relações cujo sentido se estabelece a partir de forças internas e externas, construídas da interação dos agentes ali envolvidos. Os agricultores ofereciam legitimidade aos mediadores

---

<sup>92</sup> No estudo em questão, Oliveira e Silva (2007) analisam especificamente os agricultores ecologistas.

sociais e estes, por sua vez, criavam as condições práticas e simbólicas para que os agricultores acessassem o PEMH.

Como comentado, essa situação mostra o poder como algo relativo e cambiante, intrínseco às relações sociais. Os executores do programa por parte da CATI, normalmente submetidos às imposições do Banco Mundial, reverterem essa situação e burlam as exigências formais do PEMH, de modo a acomodar seus interesses e facilitar o acesso dos produtores aos subsídios do programa. As regras de confiança e reciprocidade entre mediadores e mediados atingem aqui um ponto alto. Os técnicos definem a situação que se estabelece entre os produtores e as empresas fornecedoras de insumos e apostam que os agricultores cumprirão sua parte no acordo. Mesmo sem estarem juridicamente cobertos, eles (e seus superiores) acreditam que não se envolverão nem serão responsabilizados por possíveis problemas decorrentes desse arranjo. As empresas confiam que os agricultores pagarão suas dívidas e que não serão cobradas pelo programa por agirem em desacordo com as regras. Os agricultores aceitam o risco de não serem ressarcidos se o esquema falhar. Funcionando bem, todos os atores envolvidos nesta rede ganham prestígio dentro do grupo, por corresponderem às expectativas uns dos outros, suplantando o poder perito da recomendação do Banco Mundial.

Portanto, o exercício potencial do poder depende da quantidade e da qualidade de recursos específicos (particularmente relevantes para a situação em curso), que um determinado ator porta ou mobiliza, em comparação a outro ator. Deslocando a análise novamente para os fluxos, os recursos alocativos (materiais) detidos pelo Banco Mundial possibilitam à instituição determinar unilateralmente alguns aspectos fundamentais do programa, tais como metas quantitativas e prazos de execução. Em 2004, uma empresa de consultoria externa realizou a Avaliação de Meio Termo<sup>93</sup> do programa, detectando que o PEMH se desenvolvia de modo mais lento que o planejado e indicando algumas de suas limitações. Tal fato levou o Banco Mundial a cancelar US\$ 10 milhões do orçamento do programa e a estender o prazo final em dois anos, de 2006 para 2008, reduzindo também as metas quantitativas do PEMH (WORLD BANK, 2009). Após a revisão que sucedeu à Avaliação de Meio-Termo, o Banco também intensificou sua intervenção no desenvolvimento do programa, como mostra o trecho abaixo, extraído do relatório final de avaliação do programa elaborado pela instituição:

---

<sup>93</sup> DEL GIUDICE ASSESSORIA TÉCNICA LTDA. PEMBH – Avaliação de Meio Termo: Relatório Final. Belo Horizonte, setembro de 2004.

Duas intervenções fizeram grande diferença para os resultados do projeto: (a) o alto nível de interferência por parte dos gerentes do Banco, depois da Avaliação de Meio Termo, quando o desempenho geral continuava fraco e levantava a possibilidade de cancelamento, estabeleceu disciplina e condições realistas para uma forte melhora na performance e maior uso do montante aprovado para o empréstimo (já reduzido); e (b) a extensão de dois anos no prazo de encerramento. Os gerentes do Banco se encontraram com líderes e autoridades do Estado para explicar o projeto, revisar e resolver problemas críticos que afetavam o desempenho – especialmente as compras – e estabelecer um plano de ação e um calendário para a conclusão do projeto. A produtividade e o sucesso dos dois anos estendidos ressaltaram o potencial inerente à correta avaliação da situação no campo, à aferição das condições mínimas para se fazer um trabalho de extensão, à promoção do suporte ao emprestador para um plano de ação bem desenhado e à supervisão rigorosa de sua implementação. (WORLD BANK, 2009, p. 11, tradução da autora).

Além de relacionar os resultados positivos do programa à forte intervenção do Banco nos últimos anos do Microbacias I, em seu relatório final de avaliação do programa, a instituição 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 perícia técnico-administrativa, que carrega a lógica interna da instituição, foi imprescindível para o que o programa atingisse algum sucesso em seu desenvolvimento. Contudo, os critérios utilizados pelo Banco para tal avaliação relacionam-se estritamente com os padrões de racionalidade técnica e gestora no nível meso-institucional do Programa, desconsiderando a importância do compartilhamento de valores e da construção de laços de confiança para o desenrolar do PEMH nos espaços de lugar.

\* \* \*

Esta seção mostrou que, conquanto a dominação estrutural da lógica dos espaços de fluxos altere o significado e a dinâmica dos lugares, o embate entre essas forças não implica em um resultado pré-determinado, haja vista os diferentes impactos que os projetos de desenvolvimento rural financiados pelo Banco Mundial acarretam.

A mobilização da perícia enquanto recurso de poder é mais efetiva na orientação de visões de mundo e na promoção de mudanças de regras formais, do que nas regras informais que regem os grupos sociais. Essas são difusas e estão sujeitas a influências não controláveis

pelos partícipes das relações, dando cor à multiplicidade de arranjos tecidos em torno do Programa de Microbacias e levantados por esta pesquisa.

A adesão dos agricultores ao PEMH dependeu sobremaneira da formação de laços de confiança e reciprocidade entre os atores. O sentido da confiança aqui ultrapassa aquele que Giddens enfoca. O autor teoriza sobre a confiança depositada em sistemas abstratos, ou, em outras palavras, na confiança depositada mais no conhecimento técnico-profissional impessoal e abstrato, do que no indivíduo que o porta. Esta dissertação, porém, revelou que a confiança necessária à adesão dos agricultores ao PEMH passa sim por relações de identificação e proximidade, estabelecidas em situações de copresença arraigadas no lugar e majoritariamente alheias à autoridade dos fluxos.

As técnicas recomendadas pelo PEMH que soam legítimas junto aos agentes estão, em boa parte, inseridas em suas consciências práticas, sendo empregadas pelos produtores (ou, ao menos, pretendidas) independentemente do programa, como calcário ou curva de nível. O mesmo vale para a legitimidade da questão ambiental: tal preocupação é considerada válida perante produtores rurais e técnicos por causa de valores, interesses e conhecimentos tácitos prévios que eles têm, e não apenas por causa da racionalidade científica que a justificaria. Os argumentos peritos, assim, perdem eficácia enquanto recurso de poder se estiverem totalmente descolados das experiências que os indivíduos adquirem em seus processos de socialização.

Se as técnicas agrônômicas e conservacionistas adotadas tendem a reproduzir as práticas rotineiras dentro daqueles sistemas sociais, inovando em alguns aspectos e proporcionando melhorias em outros, elas apresentam tímidos avanços na promoção do “desenvolvimento rural” porque não causam mudanças nos princípios estruturais daquelas localidades. Em outras palavras, se limitam a aprimorar pontualmente os modos de reprodução da rotina cotidiana, sem construir uma crença de fato compartilhada a respeito de um projeto coletivo maior, cujo sentido ainda está para ser construído - sobretudo entre os agentes dos lugares, já que, como mostram as primeiras seções deste trabalho, os sistemas peritos não cessam de reinventar prescrições normativas a esse respeito.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa analisou as relações que agentes estabelecem com os saberes peritos, ou seja, aqueles legitimados pela rubrica técnico-científica, na formulação e na execução de uma política pública de desenvolvimento rural, a partir da reconstrução da experiência de financiadores, formuladores, executores e público-alvo. Os fenômenos sociais foram observados sob a perspectiva das mediações, pressupondo a centralidade da dimensão do poder e a demonstração de processos dinâmicos nos quais coexistem diferenciadas ordens sociais.

O Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas de São Paulo (PEMH) foi tomado como objeto de estudo. O objetivo declarado desta política era promover o desenvolvimento sustentável do rural paulista, contando com o financiamento parcial do Banco Mundial. A execução ficou a cargo da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, por meio de seu órgão de extensão rural, a Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), entre 2000 e 2008.

A argumentação do trabalho começou a ser desenvolvida na segunda seção deste, por meio de um levantamento bibliográfico que demonstrou a evolução das noções conceituais e normativas (portanto, peritas) do rural, visando entender a formação das representações sociais acerca desses espaços e seus atores. O intuito de proceder com este levantamento não foi simplesmente oferecer ao leitor um panorama da literatura sociológica acerca do tema. Mais do que isso, procedeu-se à análise dessa literatura sob os marcos do referencial teórico eleito para o estudo. Isso porque, ao escolher o conceito de sistemas peritos (GIDDENS, 1989, 1991, 2002) como norteador para se pensar o problema desta pesquisa, a produção científica acerca das ruralidades foi elevada à condição de objeto de estudo.

A referida seção mostrou que os sistemas peritos produzem conhecimento a respeito das dinâmicas rurais e reflexivamente colaboram para a construção do imaginário social sobre as sociabilidades que ali se desenrolam, influenciando também nos processos políticos, culturais e econômicos destes territórios. A diversidade de critérios que definem operacional ou administrativamente o que se convencionou como rural ilustra a ampla gama de representações que instituições e atores sociais fazem deste espaço, num processo reflexivo que, ao mesmo tempo, informa e é informado pelos conhecimentos peritos.

Com a transformação das definições conceituais e operacionais sobre as ruralidades, alteram-se também as propostas teórico-normativas e políticas para o desenvolvimento rural.

Deste modo, a terceira seção recorreu à literatura internacional e nacional para introduzir brevemente as múltiplas noções do termo desenvolvimento, bem como sua utilização ideológica, e posteriormente adentrou nos modelos de desenvolvimento rural, caracterizando os principais elementos que despontam nos discursos peritos sobre o tema. Ao tratar do debate contemporâneo sobre desenvolvimento rural, a seção destacou como este foi aglutinado à noção de sustentabilidade e como incorporou, em suas propostas, metodologias descentralizadas, participativas e territorializadas, dando origem ao termo desenvolvimento rural sustentável.

Entende-se, assim, que atores estrategicamente posicionados, sobretudo aqueles situados nos espaços de fluxos (CASTELLS, 1996), regulam reflexivamente as condições globais de reprodução – manutenção ou mudança - dos sistemas sociais, por meio dos sistemas peritos e das fichas simbólicas (GIDDENS, 1989). Ao fomentar relações desencaixadas espaço-temporalmente, camuflam-se as relações de poder tecidas entre os formuladores de políticas públicas e o público-alvo dessas políticas. As assimetrias de poder, no entanto, ficam mais evidentes quando do reencaixe das relações entre ausentes, efetuado por agentes de mediação social.

Considerando que a construção de um novo paradigma de desenvolvimento rural exige uma arquitetura institucional eficaz e socialmente autorizada, a quarta seção analisa a atuação do Banco Mundial nesta área. Para isso, o histórico da instituição é delineado e os principais relatórios com propostas de desenvolvimento rural publicados pelo Banco entre 1997 e 2008 são interpretados, tendo como referência as seções anteriores. Tais documentos deixam clara a estreita correlação entre as prescrições do Banco e as da literatura científica.

O presente estudo mostra, assim, que o Banco Mundial articula e lidera redes de especialistas que circulam nos espaços de fluxos, as quais estabelecem, não sem conflitos, vontades de verdade (FOUCAULT, 2009) acerca do que é ou como deve ser o desenvolvimento rural, qual o papel da agricultura e que grau de prioridade deve-se relegar às preocupações ambientais. Esses pretensos consensos são capazes de afetar, em maior ou menor grau, as dinâmicas dos agricultores nos espaços de lugar. A legitimidade do poder do Banco Mundial (entendido como um potencial de exercício da sua autoridade), portanto, não se baseia apenas em sua função econômico-financeira. Está calcada na perícia que o Banco produz e transfere, seguindo técnicas de controle e sujeição do discurso (FOUCAULT, 2009), assim como na mobilização do tempo e do espaço como recursos de poder (GIDDENS, 1989).

A quinta seção se ocupa da análise das assimetrias de poder estabelecidas pelos fluxos e pela perícia no processo de formulação e negociação do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas, baseando-se em dados colhidos em campo por meio de entrevistas e da análise de documentos. Antes, porém, trata da emergência do conceito de microbacia hidrográfica como *locus* operacional de políticas conservacionistas rurais e delinea, em linhas gerais, os programas que antecederam e inspiraram a criação do PEMH, apontando algumas similaridades.

O programa paulista de Microbacias foi concebido pela Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI) com um viés conservacionista que visava o manejo do solo e da água, indicando que a dimensão ambiental começava a dar contornos para as políticas rurais, embora ainda se justificasse pelos potenciais benefícios à produção agrícola. A conversão dos objetivos do projeto em direção ao desenvolvimento rural sustentável ocorreu após a apresentação do programa ao Banco Mundial, como parte das exigências da instituição para adequar o PEMH às recomendações globais traçadas pelo Banco e evidentes nos relatórios analisados.

O Banco, em larga medida, fez valer suas orientações e regras em diferentes momentos da formulação e negociação do PEMH. Na outra ponta, encontrou profissionais interessados em assinar um acordo de empréstimo que representaria a possibilidade concreta de aprimoramento do trabalho da CATI e de execução de um projeto há anos pretendido. Mas aceitar que o outro imponha seu controle sobre uma situação não significa total passividade ou submissão a ela, compondo um cálculo de vantagens e desvantagens oferecido pela interação. Havia, portanto, a disposição da coordenação da CATI em aceitar as principais condições do Banco, conferindo legitimidade (WEBER, 1991) à sua perícia, o que certamente não significa a ausência de disputas e conflitos.

Esses ficam ainda mais destacados na sexta seção, quando o foco se volta para a operacionalização do PEMH. Comentários iniciais abordam as especificidades da extensão rural paulista e da prática extensionista para contextualizar as características gerais desses mediadores, símbolos da perícia no meio rural. Na sequência, procede-se à análise acerca da execução do Microbacias paulista, com base nas entrevistas e documentos relativos ao programa, revelando uma complexa rede de articulações tecida em torno desta política.

A análise documental sugere que após a noção perita de desenvolvimento rural sustentável ter sido incorporada ao PEMH, esse passou a ser associado aos potenciais benefícios que a recuperação e a conservação dos recursos naturais proporcionariam a toda a sociedade, e não apenas aos agricultores. Ao extrapolar os limites da propriedade rural, o

Microbacias ganha legitimidade enquanto política pública e alarga as possibilidades de apropriação de suas verdades discursivas perante grupos que carregam determinados tipos de disposições sociais, como os que concordam com os princípios éticos do desenvolvimento sustentável, os que estão abertos às interferências dos fluxos, os que valoram positivamente o conhecimento perito, entre outros.

A atribuição deste significado ao Microbacias, contudo, sofre as refrações dos contextos específicos em que o programa se insere. Enquanto o objetivo do PEMH está sempre atrelado ao “desenvolvimento rural sustentável” nos ambientes institucionais da CATI e em todos os materiais de divulgação do programa, durante as entrevistas com os agricultores o termo não foi mencionado. Esses faziam referência às técnicas e às práticas conservacionistas recomendadas pelo PEMH, revelando em suas consciências discursivas traços de suas experiências concretas e indicando descontinuidades na disputa pela construção de sentidos sobre o programa.

A pesquisa também mostra que a inserção da abstrata noção de desenvolvimento rural sustentável causa certa dificuldade operacional para os mediadores, sobretudo aqueles mais presos a um estilo de assistência técnica compartimentada por produtos agrícolas. Isso porque novas preocupações e uma outra ordem argumentativa deveriam ser incorporadas ao seu repertório técnico, além de métodos de trabalho participativos e descentralizados.

A análise dos relatos dos agricultores entrevistados sugere que a inserção dos pressupostos técnicos do Microbacias foi, em linhas gerais, bem recebida. Os agricultores verbalizaram interesse pela maioria das práticas sugeridas pelo PEMH, sobretudo por aquelas que integravam suas consciências práticas, relacionadas à produção agropecuária (tal como aplicação de calcário, curva de nível, etc). Cabe aqui destacar que, em boa parte das vezes, o interesse pela reprodução econômica não se restringia a uma possível maximização de lucros proporcionada pela incorporação tecnológica, mas sim às potencialidades de manutenção e reprodução social de suas famílias e, com elas, de suas culturas, tradições e laços.

Práticas menos ligadas à dimensão produtiva, como por exemplo as cercas de proteção de APP, podiam ser legitimadas pelos agricultores ou não. Quando o eram, isso ocorria segundo variados esquemas de percepção, que não exclusivamente a racionalidade técnica – por exemplo, a vontade de proteger os animais. Da mesma forma, a construção de poços artesanais, de fossas assépticas e estradas eram geralmente bem aceitas pelas melhorias que proporcionavam ao bem-estar de cada família. As duas últimas práticas mencionadas, além do benefício individualizado à propriedade rural em que eram instaladas/concretizadas, representavam também uma espécie de “consideração moral” para com os vizinhos, que direta

ou indiretamente desfrutariam das vantagens daquela prática. Isso conferia prestígio ao produtor dentro do grupo ou, ao menos, evitava que ele fosse “mal visto” perante os demais por uma eventual recusa em participar. Essa forma de coerção social não operava, porém, em grupos menos coesos ou espacialmente dispersos, como no caso das microbacias em que número significativo de proprietários rurais morava na cidade.

É possível, desta forma, dizer que a aderência dos agricultores às recomendações técnicas e, portanto, aos incentivos econômicos do PEMH se configurara como um entrave menor à execução do programa do que a adesão à metodologia participativa e a outras inovações institucionais dessa política (como a oferta de cursos de artesanato ou processamento de alimentos), os quais se revelaram como caminhos mais difíceis a percorrer, muitas vezes permeados por resistências. No tocante à participação dos agricultores, deve-se frisar que o desinteresse maior referia-se às instâncias descentralizadas formais (os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural), onde as assimetrias de capitais – e, portanto, de poder – são mais evidentes. Já as reuniões de diagnóstico participativo, encabeçadas pelo técnico mas compostas majoritariamente por agricultores, tendiam a ser relativamente mais frequentadas.

Os dados de campo desta pesquisa revelam que o envolvimento de muitos agricultores junto ao Programa de Microbacias esteve condicionado ao compartilhamento de identidades e de valores com os técnicos (por exemplo, o amor pela terra ou a “cultura da roça”), bem como à proximidade linguística e cultural. A identificação de traços compatíveis, que possam deslocar o técnico do grupo dos “outros” e trazê-los para o “nós”, facilitava a interação entre ambos (GOFFMAN, 2002). Essa credencial possibilitava ao mediador desenvolver laços de confiança junto aos agricultores, sem que, contudo, esses deixassem de valorizar a competência profissional dos primeiros.

A construção desses laços de confiança e o respeito aos códigos culturais dos produtores revelaram-se elementos fundamentais para que as recomendações técnicas dos peritos adquirissem legitimidade nas microbacias pesquisadas, contribuindo positivamente para o desempenho do programa em algumas áreas. Esta legitimidade, obviamente, não impede que a perícia dos técnicos esteja sempre condicionada ao cálculo de seus riscos e ao monitoramento de suas limitações, por parte dos agricultores. Vale destacar que o sentido da confiança captada por esta pesquisa ultrapassa a noção de confiança nos sistemas peritos teorizada por Giddens (1991), já que aqui a personalidade é determinante e a confiança é depositada no indivíduo em si, e não abstratamente nos conhecimentos que ele porta.

Em meio à rigidez de regras e aos procedimentos roteirizados estabelecidos pelo Banco Mundial nos espaços de fluxos, a operacionalização do programa nos espaços de lugar estava sujeita a negociação, entre mediadores e mediados, de estratégias de atuação compatíveis com seus interesses. Ratificando que o poder é relativo e cambiante, os executores do programa por parte da CATI, normalmente submetidos às imposições do Banco Mundial no tocante a definições formais sobre esta política, invertem o jogo em determinadas circunstâncias e burlam as exigências formais do PEMH, de modo a acomodar seus interesses. Nessas situações, as regras de confiança e reciprocidade entre mediadores e mediados atingem um patamar elevado, e a perícia do Banco vê sua legitimidade enfraquecida.

Pode-se afirmar, assim, que o uso de códigos peritos como recurso de poder depende da tessitura de relações estabelecidas entre os agentes individuais em contextos espaço-temporais definidos. As informações peritas circulantes nos espaços de fluxos são legítimas perante mediadores e mediados quando fazem parte de suas consciências práticas ou quando são congruentes com seus valores e visões de mundo, oriundas das múltiplas influências que compõem suas identidades.

Expostos a uma série de influências externas, sobretudo em função dos avanços no acesso às tecnologias de comunicação e transportes, os produtores rurais entrevistados atribuem significados (aos recursos naturais, aos espaços rurais e às suas sociabilidades, aos seus próprios posicionamentos na estrutura social) que flutuam em diferentes graus entre as influências desencaixadas dos fluxos e da perícia, e de suas percepções arraigadas às experiências dos espaços de lugar.

Isso se reflete numa larga variabilidade de expectativas e projetos pessoais e profissionais, que naturalmente são difíceis de serem captados pelas políticas públicas que almejam promover o “desenvolvimento rural sustentável”. As ações implementadas consistem, muitas vezes, em uma fragmentação de microrrealizações sem verdadeiro impacto territorial, com notável déficit do que poderia ser um “projeto comum”, se é que este é possível – não desconsiderando o mérito da melhoria, ainda que pontual ou individualizada, das condições de reprodução das rotinas das famílias rurais entrevistadas. O ponto crítico consiste, porém, em trabalhar o “desenvolvimento rural sustentável” como um conceito fechado, desejável e passível de operacionalização, enquanto os próprios sentidos do rural não cessam de se transformar, e o desenvolvimento sustentável se constitui numa categoria política ampla, sujeita a negociações e aberta a jogos de poder, permeada de facetas que raramente se encontram equilibradas dentro das propostas normativas.

## Referências

- ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Economia Aplicada**, n. 2, v. IV, p. 379-397, abr./jun. 2000.
- ABRAMOVAY, R. **Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000b. (Série Textos para Discussão, n. 702).
- ALEXANDER, N. C. **Finance for Development: a dialogue with the Bretton Woods institutions**. Washington: Friedrich Ebert Foundation, 1999.
- ARAÚJO, A. B. **O Governo Brasileiro, o BIRD e o BID: cooperação e confronto**. Brasília, IPEA, 1991. (Série IPEA, n. 131).
- BOLTANSKI, L. **As classes sociais e o corpo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2004.
- BOURDIEU, P. O camponês e seu corpo. **Revista de Sociologia e Política**, n. 26, p. 83-92, jun. 2006.
- BRAGAGNOLO, N.; PAN, W. A experiência de programas de manejo e conservação dos recursos naturais em microbacias hidrográficas. In: MUÑOZ, H. R. (Org.). **Interfaces da gestão de recursos hídricos: desafios da Lei de Águas de 1997**. 2. ed. Brasília: Secretaria de Recursos Hídricos, 2000.
- BROSLER, T. M.; OLIVEIRA, E.R.L.; BERGAMASCO, S.P.P. Métodos na nova extensão rural no Brasil: caminho para a participação de quem? In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 48., 2010, Campo Grande. **Anais...** Campo Grande: Sober, 2010. CD-Rom.
- BRUCKMEIER, K.; TOVEY, H. Knowledge in sustainable rural development: from forms of knowledge to knowledge processes. **Sociologia Ruralis**, v. 48, n. 3, July 2008.
- CARVALHEIRO, E. M.; GARCEZ, D. Da perspectiva orientada ao ator ao processo de mercantilização: o caso da produção de banana ecológica no litoral norte do Rio Grande do Sul. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 45., 2007, Londrina. **Anais...** Londrina: Sober, 2007.
- CARNEIRO, M. J. Ruralidade: novas identidades em construção. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n.11, p. 53-75, out. 1998.
- CARNEIRO, M. J. “Rural” como categoria de pensamento. **Ruris**, v. 2, n. 1, mar. 2008.
- CAPORAL, F.R. **A Extensão Rural e os limites à prática dos extensionistas do serviço público**. 1991. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 1991.
- CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1996. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, v.1).

- CASTELLS, M. **O poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, v.2).
- CASTRO, L. C. de. **O desenvolvimento guiado por um elemento estrangeiro: as relações entre o Banco Mundial e os países subdesenvolvidos**. 2004. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.
- CASTRO, L. C. de. Políticas de desenvolvimento e desenvolvimento rural - evolução das idéias e políticas do Banco Mundial. In: **Dossiê Banco Mundial e Estados Unidos: momentos de uma história de tensões**. [S.l.: s.n.], 2009. Disponível em: <[www.inct-ineu.org.br/documents/Luiza\\_texto\\_1.pdf](http://www.inct-ineu.org.br/documents/Luiza_texto_1.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2010.
- CLEMENTE, E.C. **O Programa de Microbacias no contexto do desenvolvimento rural da região de Jales-SP**. 2011. Tese (Doutorado) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2011.
- DAGNINO, E. “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” In: MATO, D. (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES/Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.
- DEATON, A. et al. **An evaluation of World Bank research, 1998 – 2005**. [S.l.], Sept. 2006. 165 p. (Report). Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1109362238001/726454-1164121166494/RESEARCH-EVALUATION-2006-Main-Report.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2012.
- DIRVEN, M. El empleo rural no agrícola y la diversidad rural em America Latina. **Revista de la CEPAL**, n. 83, p. 49-69, ago. 2004.
- FAVARETO, A.S. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão: do agrário ao territorial**. 2006. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- FAVARETO, A.S. A abordagem territorial e as instituições do desenvolvimento rural. In: NEVES, D. P. (Org.). **Políticas públicas: reflexões em transversalidade**. Rio de Janeiro: Rede de Estudos Rurais, 2010. p. 19-39. (Dossiê n. 2).
- FERREIRA, A. D. D. Processos e sentidos sociais do rural na contemporaneidade: indagações sobre algumas especificidades brasileiras. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro: UFRJ/CPDA, n. 18, p. 28-46, out. 2002. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/brasil/cpda/estudos/dezoito/angela18.htm>>. Acesso em: 09 mar. 2011.
- FERREIRA, P. A. et al. Estado e agricultores familiares: uma análise interpretativa sobre o desenvolvimento rural no Sul de Minas Gerais. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 47, n. 3, set. 2009.
- FLEISCHFRESSER, Vanessa. **Nas redes da conservação: políticas públicas e a construção social das microbacias hidrográficas**. 1999. Tese (Doutorado) – Curso de

Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1999.

FOUCAULT, M. **A ordem do discurso**. 18. ed. São Paulo: Loyola, 2009.

FREITAS, A. S. de; SOARES, P. R. (Org.). **Aspectos ambientais de projetos cofinanciados pelo Banco Mundial: lições para o futuro**. Brasília: IPEA, 1994. (Serie IPEA, n. 146).

GALDEANO-GOMES, E. et al. The complexity of theories on rural development in Europe: an analysis of the paradigmatic case of Almería (South-East Spain). **Sociologia Ruralis**, v. 51, n. 1, Jan. 2011.

GEHLEN, I. Políticas públicas e desenvolvimento social rural. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 95-103, 2004.

GIDDENS, A. **A constituição da sociedade**. Tradução de Álvaro Cabral. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

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

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

GOFFMAN, E. **A representação do eu na vida cotidiana**. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

GÓMEZ E, S. Nueva ruralidad? Um aporte al debate. **Estudios Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro: UFRJ/CPDA, n. 17, p. 5-32, out. 2001. Disponível em: [http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/brasil/cpda/estudios/dezessete/gomez17.htm#\\_ftn5](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/brasil/cpda/estudios/dezessete/gomez17.htm#_ftn5). Acesso em: 08 mar. 2011.

HERBERT-CHESHIRE, L.; HIGGINS, V. From risky to responsible: expert knowledge and the governing of community-led rural development. **Journal of Rural Studies**, n. 20, p. 289-302, 2004.

HESPAHOL, 2005. O Programa Microbacias Hidrográficas e a questão do desenvolvimento de territórios rurais no estado de São Paulo/Brasil. In: Jornadas Internacionais de Estudios Agrarios e Agroindustriales, 4., 2005, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2005. p. 1-20.

HONE, A. **World Bank Operations: sectoral programs and policies**. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1972.

HORLINGS, I.; MARSDEN, T. Rumo ao desenvolvimento espacial sustentável? Explorando as implicações da nova bioeconomia no setor agroalimentar e na inovação regional. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, n. 27, p. 142-178, mai./ago. 2011.

KAGEYAMA, A. **Desenvolvimento Rural: conceitos e aplicação ao caso brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008. 229 p.

LELIS, D. A. S. de et al. A necessidade das intervenções: extensão rural como serviço ou como direito? **Interações**, Campo Grande, v.13, n.1, p.69-80, jan./jun. 2012.

LIMA, I. A. **A extensão rural e a produção do conhecimento: a fundamentação científica dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) no Estado de São Paulo.** 2001. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Engenharia Agrícola, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

LONG, N.; PLOEG, J. D. van der. Heterogeneidade, ator e estrutura: para a reconstituição do conceito de estrutura. In: BOOTH, D. (Ed.). **Rethinking social development: theory, research and practice.** England, Longman, 1994. p. 62-90. Tradução de Pereira, R.; Garcez, D.; Wives, L.K. Porto Alegre: PGDR/UFRGS, 2009.

LOWE, P. et al. **Participation in rural development.** Luxemburg: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 1999. 83 p.

MASSELLI, M.C. **Extensão rural entre os sem-terra.** Piracicaba: Editora Unimep, 1998.

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

MARTINS, R.C. **A Construção Social do Valor Econômico da Água: estudo sociológico sobre agricultura, ruralidade e valoração ambiental no estado de São Paulo.** 2004. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências da Engenharia Ambiental, Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2004.

MARTINS, R. C. **Poder e legitimidade nos enunciados ambientais contemporâneos.** Universidade de Coimbra, [s. n.], n. 312, ago. 2008. (Oficina do CES).

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

MARTINS, R.; GAMEIRO, M. B. P. Crer ou saber? Os fenômenos da confiança e da perícia nas políticas públicas para o novo rural. In: Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), 36., 2012, Águas de Lindóia. **Anais eletrônicos...** Águas de Lindóia: Anpocs, 2012. Disponível em: <[http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=8075&Itemid=76](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=8075&Itemid=76)>. Acesso em: 05 nov. 2012

MASON, E. S.; ASHER, R. E. **The World Bank since Bretton Woods.** Washington: The Brookings Institutions, 1973.

MONT'ALVÃO, A. et al. Espaço e tempo na “teoria da estruturação”. **Política & Trabalho - Revista de Ciências Sociais**, n. 35, out. 2011.

MONTENEGRO GÓMEZ, J. R. Los límites del consenso: la propuesta de desarrollo territorial rural en América Latina. In: Fernandes, B. M. (Org.). **Campesinato e agronegócio na América Latina: a questão agrária atual.** Buenos Aires: CLACSO, 2008. p. 249-274.

MONTENEGRO GÓMEZ, J. R. Ancoragem institucional do desenvolvimento territorial rural na América Latina: uma rede de saberes, práticas e poderes para o controle social. **Raízes**, Campina Grande, v. 26, n. 1 e 2, p. 71-80, jan./dez. 2007.

MOREIRA, R. J. Assimetrias de poder, cultura, territórios ecossistêmicos e globalizações. In: LIMA, E. N.; DELGADO, N. G.; MOREIRA, R. J. (Org.). **Configurações rural-urbanas: poderes e políticas**. Rio de Janeiro: Mauad, 2007. (Série Mundo Rural IV)

MOREIRA, R. J.; LIMA, E. N. de. Identidade social e natureza: tensões entre saberes na assessoria técnica em assentamentos rurais. In: COSTA, L.F. de C. et al. (Org.). **Mundo Rural Brasileiro: ensaios interdisciplinares**. Rio de Janeiro: Mauad X; Seropédica: EDUR, 2008. p. 307-344.

NEVES NETO, C. C. **O Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas em São Paulo: o caso do município de Assis/SP**. 196 f. 2009. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2009.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos Avançados**, São Paulo, IEA, n. 43, v. 15, 2001.

NAVARRO, Z. **Manejo de recursos naturais ou desenvolvimento rural?** O aprendizado dos “projetos microbacias” em Santa Catarina e São Paulo. [S.l.: s.n.], 2008. Relatório de pesquisa. Mimeografado.

OCAÑA-RIOLA, R e SÁNCHEZ-CANTALEJO, C. Rurality Index for Small Areas in Spain. **Social Indicators Research**. v. 73, n. 2, 2005. p. 247-266. Disponível em: <<http://www.springerlink.com/content/mxh42425202417h1/fulltext.pdf>>. Acesso em: 08 mar. 2011.

OLIVEIRA, V. L. e SILVA, M. K. Interdependência e poder nos processos de mediação: o caso da agricultura ecológica. **Teoria & Pesquisa**, v. XVI, n. 2, jul./dez. 2007.

PEREIRA, J. M. M. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

PINTO, A. G. **Estratégias de desenvolvimento para o Brasil rural: balanço e perspectivas a partir da experiência paulista**. 2004. Tese (Doutorado) - Faculdade de Engenharia Agrícola, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

PINTO, A. G. **A construção de uma nova extensão rural: o potencial dos técnicos da rede pública de São Paulo**. 1998. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Engenharia Agrícola, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998.

PLOEG, J. D. van Der et al. Rural Development: from practices and policies towards theory. **Sociologia Ruralis**, Netherlands, v. 40, n. 4, p. 391-407, 2000.

PLOEG, J. D. van Der. Trajetórias do desenvolvimento rural: pesquisa comparativa internacional. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, n. 27, p. 114-140, mai./ago. 2011.

PLOEG, J. D. van Der; DIJK, G. van. (Ed.). **Beyond Modernization: the impact of endogenous rural development**. Assen: Van Gorcum, 1995.

PRIETO-LARA, E.; OCAÑA-RIOLA, R. Updating Rurality Index for small areas in Spain. **Social Indicators Research**. v. 95, n. 2, p. 267-280, 2009. Disponível em: <<http://www.springerlink.com/content/pq20p730mg742857/fulltext.pdf>>. Acesso em: 08 mar. 2011.

QUEIROZ, M. I. P. de. **Cultura, sociedade rural, sociedade urbana no Brasil**. São Paulo: LTC/Edusp, 1976.

SABANÉS, L. **Manejo socioambiental de recursos naturais e políticas públicas: um estudo comparativo dos projetos “Paraná Rural” e “Microbacias”**. 2002. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

SABOURIN, E. **Camponeses do Brasil: entre a troca mercantil e a reciprocidade**. Tradução de Leonardo Milani. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Coordenadoria de Assistência Técnica Integral. **Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas - Seção Operativa. Incentivos ao manejo e a conservação dos recursos naturais**. v. 3, versão 2. Campinas, 2005.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Coordenadoria de Assistência Técnica Integral. Instituto de Economia Agrícola. **Levantamento censitário de unidades de produção agrícola do Estado de São Paulo - LUPA 2007/2008**. São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.cati.sp.gov.br/projetolupa>>. Acesso em: 14 dez. 2012.

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: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Coordenadoria de Assistência Técnica Integral. **Informe final de implementação do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas (ICR) (BIRD-42380)**. Campinas: [s.n], 2009b. Mimeografado.

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>>. Acesso em 24 abr. 2010.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Informações gerais da agropecuária do Estado de São Paulo. In: **Microbacias II - Manual Operacional - Anexo 1**. 2011. Disponível em <<http://www.cati.sp.gov.br/microbacias2>>. Acesso em: 25 mar. 2011.

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

SCHNEIDER, S.; ESCHER, F. A contribuição de Karl Polanyi para a sociologia do desenvolvimento rural. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, n. 27, p. 180-219, 2011.

SCHNEIDER, S. et al. (Org.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

SCHIMIDT, C. J. Redes, atores e desenvolvimento rural: perspectivas na construção de uma abordagem relacional. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, n. 27, p. 82-112, mai./ago. 2011.

TOYE, J.; TOYE, R. **The World Bank as a Knowledge Agency**. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development, Nov. 2005.

VEIGA, J. E. et al. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Brasília: Convênio FIPE – IICA (MDA/CNDRS/NEAD), 2001. 108 p.

VEIGA, J.E. Destinos da ruralidade no processo de globalização. **Estudos Avançados**, São Paulo, IEA, n. 51, mai./ago. 2004, p. 51-67.

WADE, R. Showdown at the World Bank. **New Left Review**, Londres, n. 7, jan./fev. 2001. Disponível em: <<http://newleftreview.org/?getpdf=NLR24109&pdflang=en>>. Acesso em: 23 out. 2011.

WAEYENBERGE, E. V. **The World Bank as a Knowledge Bank: beyond Deaton**. In: Scholarship, Advocacy and Policy (after Deaton): The World Bank through the Looking Glass. School of Oriental and African Studies, London International Development Centre, Apr. 2004. (Paper presented).

WANDERLEY, M. N. B. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas: o “rural” como espaço singular e ator coletivo. **Estudos, Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, n. 15, p. 87-145, out. 2000.

WOODS, M. **Developing Europe’s rural regions in the era of globalisation (DERREG):** an interpretative model for better anticipating and responding to challenges for regional development in an evolving international context. Aberystwyth University, 2009. Disponível em: <<http://www.derreg.eu/system/files/D5.1%20DERREG%20Conceptual%20Framework.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2010.

WEBER, M. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1991.

WORLD BANK. **Rural Development: From Vision to Action – A Sector Strategy Paper**. The World Bank Group, 1997. 236 p.

WORLD BANK. **Reaching the Rural Poor: A Renewed Strategy for Rural Development**. The World Bank Group, 2003. 208 p.

WORLD BANK. **World Development Report 2008: Agriculture for Development**. The World Bank Group, 2007. 386 p.

**WORLD BANK. Implementing Agriculture for Development - World Bank Group Agriculture Action Plan: FY2010-2012.** The World Bank Group, 2007. 72 p.

**WORLD BANK. Implementation completion and results report (IBRD-42380).** Washington, June 1, 2009. Disponível em: <<http://go.worldbank.org/7FHWDNIHC0>>. Acesso em: 02 maio 2010.

## **ANEXO A. Relação dos entrevistados durante a pesquisa**

### **Agricultores - Ibitinga**

Produtor beneficiado apenas com calcário; já empregava o restante das práticas recomendadas; entre 40 e 50 anos; mora na cidade hoje e na época do PEMH; propriedade tem 18 hectares, foi adquirida há 10 anos. Diz que veio da agricultura, o pai era produtor rural. Tem curso técnico em contabilidade, mas sua profissão atual é comerciante. Dois filhos, com baixo interesse nas atividades agropecuárias. A esposa é professora. Cria gado de corte (hoje e na época do PEMH); quer continuar com a atividade porque “está no sangue”.

Agricultor beneficiado com máquinas, implementos, etc; por volta de 60 anos; mora no sítio – “nunca dormi nem um dia na cidade”; se diz muito amigo do técnico. Estudou até o terceiro ano, “mas naquele tempo, isso era que nem uma faculdade”. Propriedade tem quatro alqueires e meio. Planta laranja, café, limão; tem uma vaquinha. O filho é técnico agrícola e ajuda na propriedade, além de trabalhar numa revenda agropecuária.

Produtor não beneficiário do PEMH, entre 40 e 50 anos. A propriedade tem 38 alqueires e é da mãe, mas é ele quem cuida; hoje arrenda para cana, na época do PEMH, criava gado de corte e de leite. Mora na cidade, mas sua única atividade econômica é o sítio, de onde vem toda sua renda. Filhos não se interessam pela agricultura; uma é formada em Direito.

Agricultor beneficiado com calcário; já tinha todo o resto; mora na cidade há três anos; na época do PEMH, morava no sítio; foi tesoureiro do grupo que integrou o PEC. Agora planta cana e um pouquinho de laranja. Na época do PEMH, era só laranja. Tem um filho de 25 anos que trabalha na lavoura, junto com ele, e estudou até a 6ª série. Ele e a esposa estudaram até a 4ª série. Gostava de morar na roça, seus pais eram produtores. Mudou-se para a cidade porque a esposa ficava “presa” no sítio quando ele saía para trabalhar na outra propriedade que tinham; o filho foi o que mais gostou da mudança, porque pode encontrar “as namoradas até de dia da semana”.

### **Agricultores - São Manoel**

Casal de agricultores, entre 50 e 60 anos. Ele trabalhou na Fepasa, onde se aposentou. Ela sempre trabalhou em casa e na roça. Moram na propriedade. Plantam café, um pouco de feijão, tem alguns gados e porcos. Ele tem aposentadoria rural, ela não. Tem renda do aluguel de uma área de 40 metros destinada à instalação de uma torre de internet. “E eles deram a internet pra nós. A menina (neta que mora lá) usa”. Quatro filhos, um aposentado, dois comerciantes e uma estudante. Beneficiário do PEMH (implementos e poço artesiano).

Produtor não beneficiário, cerca de 50 anos. Propriedade de 10 hectares, desde 2004. Dono de uma padaria desde 1995. Cresceu e mora na cidade; o avô tinha sítio no bairro, gosta disso.

Criação de gado. Filho formado em Educação Física, mas trabalha na padaria; Laerte estudou até o 4º ano. A mulher dele não gosta do sítio.

Entrevista com um casal e o sobrinho. Ela é uma das donas da propriedade, além de outros cinco irmãos. A propriedade tem 51 mil metros; era do avô dela. Todos os herdeiros têm outras atividades econômicas. O marido dela é eletricitista; trabalha no sítio nas horas de folga. Ela estudou até a quarta série; alguns irmãos terminaram o colegial. Foi para a cidade aos 12 anos, estudar, mas gostaria de morar no sítio por causa do sossego e das plantas. O sobrinho tem 17 anos e se denomina agricultor; o pai dele é mecânico. O garoto integra o CMDR, trabalha o dia todo no sítio e mora lá; quer ser agrônomo. Está estudando. Plantam café, mandioca, banana, milho, tem horta. Família é grande, sobra pouco para a venda. Não beneficiários do PEMH.

Agricultor beneficiário (cerca de APP, roçadeira costal, roçadeira mecanizada (trator), calcário, fossa asséptica, doação de mudas), cerca de 50 anos. Mora na cidade, é formado em Direito, atual presidente do CMDR; já foi vereador. Trabalhou em usina de açúcar por 35 anos, se aposentou e foi criar carneiro, cabrito, suíno, coelho (na época do PEMH); hoje arrenda a terra para o plantio de eucalipto. Renda principal é a aposentadoria. Quatro filhos, todos com curso superior.

### **Agricultores - Araraquara**

Diálogo com dois agricultores; um há 16 anos no assentamento, nasceu na roça, não beneficiário do PEMH. O outro foi beneficiário do PEMH (fossa asséptica e cerca de APP); planta cana, eucalipto, umas galinhas. Na época do PEMH, tinha mandioca, milho. Antes de morar no assentamento, trabalhou como metalúrgico. A esposa se mudou para o assentamento um ano depois que ele, porque não queria sair da cidade; hoje gosta. Os pais dele eram produtores rurais. Ele foi militante político, se intitula socialista, mas “hoje desanimou”.

Casal de agricultores, no assentamento desde 1990; ficou por quatro anos irregularmente lá, pegando o lote em 1994. Ele nasceu no campo, mas morou na cidade (trabalhou em uma fábrica de laje, teve comércio, oficina de caminhão). Sempre gostou mais da roça. A esposa faz faxina na cidade atualmente. Metade do lote é cana; tem pasto e frutas. Na época do PEMH, criava mais gado. Mudou por causa dos incentivos do governo. Quer entregar alimentos para os programas de compra governamentais em 2013.

Casal de agricultores, estão há sete anos no assentamento. Têm menos de 40 anos. Eles moravam na cidade; ela trabalhava como costureira e ele, numa fábrica de tintas. No lote, eles montaram uma fábrica de ração para aves e uma granja com 5 mil galinhas poedeiras. Três filhas, uma delas faz curso de engenharia civil e não gosta do assentamento; as outras são menores.

### **Banco Mundial**

Coordenador de Operações Setoriais para o Desenvolvimento Sustentável do Banco Mundial no Brasil entre 2006 e 2012. Economista (ênfase em desenvolvimento e recursos naturais) pela Universidade de Georgetown (Washington, EUA), com PHD em Economia Agrícola pela Universidade de Berkeley (Califórnia, EUA). Está no Banco Mundial desde 1993. Antes de vir ao Brasil, trabalhou por 12-13 anos no Leste Europeu, Ásia Central, antiga União Soviética e Turquia.

### **Corpo técnico da CATI e ITESP**

Gerente de planejamento do PEMH pela CATI. Engenheiro agrônomo, formado pela UNESP, em 1981. Entrou para a CATI em 1984. Trabalhou 9 anos e meio na Casa de Agricultura de Pederneiras, depois foi para a DIRA (Divisão Regional Agrícola) de Bauru, onde mora. De 1997 a 2009 trabalhou em Campinas, na gerência do PEMH I. De 2000 a 2004 foi também diretor do Departamento de Comunicação e Treinamento da CATI. Foi coordenador da Cati.

Diretora técnica da EDR. Engenheira agrônoma, formada pela FCMBB (Faculdade de Ciências Médicas e Biológicas de Botucatu), em 1966. Tem mestrado e doutorado em Fitotecnia (Fisiologia Vegetal). Trabalha na Secretaria de Agricultura desde 1977. Trabalhou como comissionada na Faculdade de Ciências Agrárias da Unesp de Botucatu por 13 anos.

Diretor administrativo da EDR. Economista, formado em 2000 pelas Faculdades Integradas de Botucatu. Está na Secretaria de Agricultura desde 1994. Acompanhou as negociações do PEMH desde o início; compõe a comissão de planejamento do Microbacias II.

Diretora técnica da EDR. Engenheira agrônoma, formada pela Unesp. Tem mestrado em Produção Vegetal pela Unesp; MBA em Gestão do Agronegócio pela FGV e em Gestão Ambiental pela Universidade Federal de Lavras. Entrou na CATI em 1981. Foi assistente de planejamento da EDR na época do PEMH.

Diretor do EDR. Engenheiro agrônomo, formado pela UNESP em 1980. Trabalhou 14 anos na Casa de Agricultura de Cândido Rodrigues; em 1989 se mudou para trabalhar numa Regional da CATI, sendo diretor técnico desde 2008.

Extensionista da CATI. Engenheiro Agrônomo pela UNESP. Trabalhou com comércio e, depois, entrou no processo de municipalização da CATI, em 1998. Foi contratado para a Casa de Agricultura e trabalhou com o Microbacias por oito anos. Terminado o período de municipalização da extensão rural, devido à contratação por concursos públicos, ele voltou a trabalhar em outras áreas. É produtor e mora numa propriedade rural, plantando café, cana arrendada para uma usina e gado. Solteiro, sem filhos.

Extensionista da CATI. Engenheiro agrônomo, graduado em 1974 pela Unesp. Trabalhou na Casa de Agricultura de dois municípios. Se aposentou em 2011. Tem uma propriedade rural. A esposa é veterinária da CATI. Três filhos, todos médicos.

Extensionista da CATI. Zootecnista, formado pela UNESP.

Extensionista do ITESP. Técnico em Agropecuária pelo Colégio Agrícola de Penápolis. Responsável técnico pelo grupo de campo do Itesp em Araraquara entre 2003 e 2008. Ocupa atualmente a função de técnico de desenvolvimento agrário.

## **ANEXO B. Roteiro das entrevistas**

### **Roteiro de entrevistas para o diretor do Departamento de Desenvolvimento Sustentável do Banco Mundial no Brasil**

- 1) No âmbito do PEMH I, além dos empréstimos financeiros, o processo de transferência de conhecimento também foi importante. Quem foram os atores envolvidos no processo por parte do BM (posições, formação, nacionalidade)? Em quais fases do projeto essas ações ocorreram?
- 2) Qual a importância dos consultores independentes no PEMH? Como eles são escolhidos? De que forma atuam?
- 3) Na ótica do Banco, qual a importância de mecanismos participativos na execução de programas de desenvolvimento sustentável? Qual a avaliação deste quesito dentro do PEMH I?
- 4) Quais os conceitos ou diretrizes que norteiam os programas de desenvolvimento rural sustentável do BM? De que modo eles se alteraram nos últimos anos?
- 5) Como são formulados os conceitos de participação e desenvolvimento rural sustentável pelo BM? Quem participa desta formulação?
- 6) Quais os fatores que mais influenciam na execução dos programas de desenvolvimento rural financiados pela instituição (culturais, políticos, macroeconômicos, etc)?
- 7) Após a aprovação de um projeto como o PEMH I, qual a interferência do BM em seu desenvolvimento? Esta se dá apenas a partir dos resultados da avaliação de meio termo e a conseqüente redefinição das metas do programa? Ou há um acompanhamento mais próximo/cotidiano? Quem, dentro do Banco, é/são o/s responsável/is por isso e de que forma atua?

### **Roteiro de entrevistas para o gerente de planejamento do PEMH**

- 1) Como se deu o processo de concepção e formulação do PEMH? Quem foram os atores e instituições envolvidos?
- 2) Como ocorreu a negociação do programa com o Banco Mundial (etapas, dificuldades, ajustes) até a aprovação do empréstimo?
- 3) Quais os primeiros passos tomados pela Cati para o início do programa (administração/planejamento/repasso das informações para EDRs/etc)?
- 4) Após a aprovação do PEMH, qual a interferência do BM em seu desenvolvimento?
- 5) A Secretaria de Agricultura/Fazenda fiscalizava a aplicação dos recursos/desenvolvimento do programa? De que forma e com qual periodicidade?
- 6) Qual a importância dos consultores independentes no PEMH? Como eles são escolhidos? De que forma atuam? Pode relacionar os nomes?

7) A evolução do programa contou com a parceria de outras instituições (Itesp, SMA, etc). Quem foram os envolvidos, quais seus papéis?

8) Na ótica da CATI, qual a importância de mecanismos participativos na execução de programas de desenvolvimento sustentável? Quais as vantagens e desvantagens deste quesito dentro do PEMH I?

9) Avaliação pessoal dos pontos fortes e fracos do PEHM. Como vê os resultados.

### **Roteiro de entrevistas para diretores dois EDRs da CATI**

\* Perfil do entrevistado: nome, cargo, formação, trajetória profissional

1) As regionais acompanharam o processo de formulação do PEMH (década 90), enquanto o programa era negociado com o Banco Mundial?

2) Depois de aprovado, como o programa foi recebido/percebido pelo EDR (técnicos/coordenadores)? E pelas Casas Municipais de Agricultura?

3) Como se deu a organização do PEMH em nível local/regional quanto a administração e planejamento? Quais os atores envolvidos? Quais os primeiros passos?

4) Como os PIP's são elaborados? Quais critérios? Quais os atores envolvidos? Quando e como são aprovados? E depois disso, o que acontece?

5) Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural foram ativos durante o Programa? Qual a dinâmica de funcionamento (periodicidade das reuniões, "convocação", adesão, participação)?

6) Operacionalização / dinâmica do trabalho junto ao público-alvo: Como o programa foi inicialmente recebido pelo público-alvo? Houve alguma mudança nesta percepção com o passar do tempo? Quais as principais dificuldades na execução do programa? Houve envolvimento de outros atores?

7) Como avalia a relação das prefeituras municipais com o programa?

8) Avaliação pessoal dos pontos fortes e fracos do PEHM. Como vê os resultados.

### **Roteiro de entrevistas para os técnicos das Casas de Agricultura**

\* Perfil do entrevistado: nome, cargo, formação, trajetória profissional

1) Como o programa foi recebido/percebido pelas Casas de Agricultura/técnicos?

2) Como se deu a execução do PEMH em nível local/regional? Quais os atores envolvidos? Quais os primeiros passos?

3) Como os PIP's são elaborados? Quais critérios? Quais atores envolvidos? Como e quando são aprovados? E depois disso, o que acontece?

- 4) Como são passadas as informações (regras, funcionamento, etc) sobre o PEMH para os técnicos da Casa da Agricultura?
- 5) Como avalia a relação entre técnicos da Casa da Agricultura e produtores rurais e suas famílias (especialmente os beneficiários)? E no seu caso, especificamente?
- 6) Qual o envolvimento dos produtores nas reuniões de diagnóstico participativo, atividades de capacitação e outros?
- 7) O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural foi ativo durante o programa?

### **Roteiro de entrevistas para os agricultores**

#### Perfil

- 1) Nome da microbacia:
- 2) Nome do produtor e idade:
- 3) Grau de instrução:
- 4) Família (quantos filhos, onde moram e se ocupam em quais atividades?):
- 5) Atualmente mora na propriedade ou na cidade? E na época do Microbacias? Qual o grau de acesso a tecnologias de comunicação - TV, internet, celular?
- 6) Tamanho da propriedade e tipo da mão-de-obra (familiar, contratado, temporário?)
- 7) Origem da propriedade (é da família? qual geração a adquiriu?):
- 8) O que produzia ali na época do Microbacias?
- 9) Tem ou já teve outra fonte de renda (trabalho) além da agricultura?

#### Perguntas

- 1) O senhor pode me explicar o que era o programa de Microbacias? Qual era o objetivo do programa e quais eram as instituições responsáveis por ele?
- 2) Como o senhor ficou sabendo do programa? O programa lhe despertou interesse num primeiro momento ou não? Por quê?
- 3) Como era seu contato com o técnico executor do programa? Já o conhecia antes? (entender qual o perfil de um “bom” técnico)
- 4) O que achou do PIP e das sugestões do técnico para a sua propriedade? Quais foram as medidas propostas? Essas eram as suas principais necessidades? Se não, quais medidas considerava prioritárias?

5) O senhor participou das atividades (cursos e capacitações) e das reuniões (diagnóstico participativo, CMDR e outras) relativas ao programa? E sua família? Por quê?

6) Qual a influência da esposa (e talvez filhos) nas decisões relativas ao Microbacias?

7) Como avalia o envolvimento da sua comunidade com o programa? Ele foi bem aceito, despertou interesse, respondeu às expectativas? Gerou críticas?

8) O senhor acha que a questão ambiental é importante para o meio rural? O governo deve se preocupar mais com o meio ambiente, com questões ligadas diretamente à produção agrícola (aumentar produtividade, reduzir custos, etc) ou com aspectos sociais (água, esgoto, luz, educação, saúde, transporte...) do meio rural?

9) O senhor acha que, com o Microbacias, o jeito de prestar assistência técnica mudou? Em que sentido?

10) *Só para os agricultores beneficiários:* Quais foram os benefícios de fato recebidos por meio do PEMH?

11) *Só para os agricultores não beneficiários:* Por qual motivo o senhor não recebeu os benefícios do programa?