

Textos para Discussão

TD-IEA n.20/2010

Limites e Potencialidades do Envolvimento Social em Torno da Construção do Selo de Qualidade Ambiental na Região das Cabeceiras do Tietê¹

Limits To And Potential Of Social Involvement In Building An Environmental Quality Seal At The Tiete River Headwaters Region

Marie Anne Najm Chalita²

Yara Maria Chagas de Carvalho³

Mai 2010

¹Registro no CCTC: 06/2010.

²Bióloga, Doutora, Pesquisadora Científica do Instituto de Economia Agrícola (e-mail: mariechalita@iea.sp.gov.br).

³Economista, Doutora, Pesquisadora Científica do Instituto de Economia Agrícola (e-mail: yacarvalho@iea.sp.gov.br).



RESUMO

O Projeto Agroágua tem como objetivo melhorar as condições de produção de água em quantidade e qualidade na sub-bacia do Alto Tietê-Cabeceiras, importante manancial da região metropolitana de São Paulo. Para isto, procura incentivar a diferenciação e valorização da produção agrícola através da adoção de boas práticas. A construção e implantação de um conjunto de normas e de um sistema de garantia da qualidade do produto agrícola, associadas a um selo de qualidade através de processos participativos, é a estratégia adotada. Novas instituições suporte dos processos sociais para avaliação de conformidade participativa dos produtos que apontem para a identificação e eleição dos critérios e normas de qualidade são necessárias, assim como uma estrutura de governança suporte da transformação gradual do padrão tecnológico dos agricultores familiares, olericultores em sua maioria. O artigo analisa a orientação geral das representações sociais das organizações regionais no intuito de verificar os limites e potencialidades da construção das parcerias necessárias ao alcance daquele objetivo. A investigação foi realizada através da aplicação de um questionário semiestruturado a algumas lideranças ou representantes destas organizações.

Palavras-chave: Projeto Agroágua, selo sócio-ambiental, recursos hídricos, cabeceiras do Tietê.

ABSTRACT

The goal of the Agriwater Project is to improve the conditions in amount and quality of water production in the sub-basin of the High Tietê Headwaters, important source of São Paulo State's Metropolitan Region. To that end, it intends to stimulate differentiation and value-adding of agricultural production through the adoption of good practices. The strategies adopted include the adoption of a set of norms and a system to ensure agricultural produce quality associated with a quality seal - through participative processes. New institutions must support the social processes required to evaluate conformity of the produce and enable identification and election of necessary quality norms and criteria. A governance structure is also required that facilitates a gradual transformation of the technological standard of family producers. This article aims to analyze the general orientation of the social representations of regional organizations involved to verify the limits to and potentials of building the necessary partnerships to reach the desired objective. The survey instruments were half-structuralized questionnaire applied to leaders or representatives of related organizations.

Key-words: Agroágua project, social and environmental seal, Tietê Headwaters.



1 - INTRODUÇÃO

As ações antrópicas podem modificar drasticamente os mecanismos físicos-químicos-biológicos de interação entre os compartimentos de uma bacia hidrográfica, tornando, em muitos casos, problemática a utilização de seus recursos. A recuperação do estado de degradação ambiental a que estão sujeitos os recursos hídricos depende de um planejamento que contemple a preservação de cada um de seus compartimentos, dos quais podem ser enfatizados os compartimentos físicos, climáticos e biológicos, respeitando as comunidades humanas locais, suas atividades e contexto social.

A legislação de recursos hídricos procura proteger as áreas de mananciais definindo usos restritos para elas. Agricultura e turismo são as principais alternativas consideradas para estas áreas. A agricultura parece funcionar como uma atividade tampão aos processos de ocupação urbana. Ressalta-se, em particular, a agricultura ambientalmente adequada em suas práticas como um uso produtivo ao solo compatível com as condições naturais necessárias à manutenção da produção de água em quantidade e qualidade. Entretanto, o agricultor precisa ser gradativamente levado a ajustar seu padrão tecnológico, através de um processo pedagógico para que a agricultura venha a prestar este importante serviço ambiental.

A cidade de São Paulo teve seu crescimento ordenado na direção leste e oeste em função da proteção do manancial Guarapiranga e do sistema Cantareira. Hoje, este crescimento já está colocando em risco não somente estes mananciais, mas também o mais distante: cabeceiras do Tietê. A sub-bacia do Alto Tietê-Cabeceiras tem sido altamente impactada na qualidade de suas águas pela expansão urbana desordenada que afeta a oferta de água pela poluição, ocupação das várzeas e destruição de nascentes. Por outro lado, a concentração populacional demanda cada vez mais água para consumo residencial e para os setores secundário e terciário.

A região das cabeceiras do rio Tietê possui inúmeros riachos. Quando em bom estado de preservação, estes riachos e suas microbacias estão predominantemente ocupados pela Mata Atlântica. Com área de drenagem de 1.889 km², a sub-bacia Alto Tietê-Cabeceiras se estende da nascente até a divisa com Itaquaquetuba, próxima a São Paulo. A região caracteriza-se pela produção de água para São Paulo, através de dois sistemas: Alto Tietê e o Rio Claro. O primeiro tem como objetivo o aproveitamento múltiplo de recursos hídricos, com ênfase no controle de enchentes, abastecimento público, irrigação, diluição de esgotos e lazer. O segundo abastece a região leste da cidade de São Paulo.

A produção agrícola da região é significativa no âmbito nacional e paulista no que diz respeito à geração de emprego e renda, mas vem perdendo sua importância relativa.



Dentre as atividades agrícolas, a olericultura é a que mais utiliza água e está distribuída por toda a região ocupando as várzeas e porções de meia encosta. No campo, o sistema de irrigação mais comum é a aspersão convencional que demanda grandes volumes de água e é praticada sem qualquer técnica. A floricultura e a fungicultura adotam sistemas irrigados, mas consomem menor quantidade de água. Quando a água utilizada é captada diretamente dos cursos de água ou de tanques formados pela retirada de solo (mineração ou não), ela fica sujeita a contaminações nas várzeas por esgoto doméstico, agroquímicos e outras fontes. Nas encostas (geralmente olericultura), a retirada é feita pelo represamento de pequenos cursos de água menos sujeitos a agentes contaminantes, ou a partir de poços artesianos (floricultura e fungicultura) onde a contaminação geralmente não existe. A poluição de cursos de água que atravessam aglomerados urbanos é frequente e acaba por expulsar agricultores, colocando uma importante questão sobre a qualidade do produto irrigado. Por outro lado, a agricultura como é desenvolvida é um agente de degradação ambiental não só pela contaminação pelos produtos químicos, como também pela erosão e assoreamento que causa, além do desperdício de água.

O Projeto Agroágua (Gestão compartilhada de bacias hidrográficas: proposta para adequação tecnológica nas cabeceiras do Alto Tietê e Médio Tietê)⁴ tem como objetivo geral melhorar as condições de produção de água em quantidade e qualidade na sub-bacia do Alto Tietê-Cabeceiras e na Área de Proteção Ambiental (APA) Ituparanga, através de uma metodologia de trabalho que integre a pesquisa e a extensão rural e outras entidades que poderão ser identificadas com o objetivo de estimular a gradativa transformação do padrão tecnológico dos agricultores familiares. No caso da sub-bacia do Alto Tietê-Cabeceiras, orienta-se pela possibilidade de diferenciar e valorizar a produção agrícola como alternativa para o agricultor vender seu produto através da incorporação de práticas agrícolas que promovam a recuperação e preservação dos recursos hídricos.

Um dos módulos de análise do projeto⁵ tinha como objetivo verificar as possibilidades efetivas de construção das parcerias com as prefeituras, o sub-comitê Tietê-Cabeceiras e outras organizações locais, para envolvê-los no processo de construção de normas e no sistema de garantia que envolve visitação aos agricultores. Em termos gerais, este módulo objetivou analisar a adesão dos agentes organizacionais regionais aos propósitos do projeto.

A organiza o social decorrente do engajamento destas entidades na constru o

⁴Projeto da APTA/IEA/FAPESP, constituído de vários módulos sob a responsabilidade técnica de vários pesquisadores da APTA.

⁵A participa o do primeiro autor como coordenador deste módulo ocorreu no período de 28/11/2008 a 14/09/2009.



de um sistema de qualidade é fundamental para estimular e orientar os agricultores em direção às transformações tecnológicas necessárias. Esta organização social supõe a criação de novas instituições voltadas à certificação participativa dos produtos, controle social na identificação e eleição dos critérios e normas de qualidade dos produtos agrícolas que subsidiem a implantação de uma estrutura de governança suporte da transformação necessária.

Este artigo situa-se no quadro desta problemática. Ele visa realizar o inventário e analisar o perfil das organizações sociais e potenciais parceiros da “nova organização” responsável pela estruturação do sistema de garantia com controle social (representantes dos agricultores de cada microbacia, representantes do sub-comitê, prefeituras, ONGs e demais parceiros). Orientou-se pela investigação das representações sociais das organizações sobre o estado dos recursos hídricos na região, e a relação deste estado com a atividade agrícola. Teve o propósito de compreender as posições e disposições daquelas organizações, visando às transformações necessárias, limites e potencialidades, e à criação de novas instituições e estrutura de governança para a viabilização de um novo padrão tecnológico na agricultura.

2 - MARCO TEÓRICO

Os mercados são resultado de várias instituições que expressam de forma coordenada, através de estruturas de governança, o campo dos fatores que determinam como se regem as trocas de bens e serviços entre compradores e vendedores (WILLIAMSON, 1985), e conseqüentemente, a exclusão ou inserção destes agentes naquele mercado.

As instituições são o conjunto de regras políticas, sociais e legais que estabelecem as bases para a produção e distribuição. Elas traduzem os padrões regulares de comportamento necessários para criar estabilidade e regularidade nas trocas em um mercado. Por estarem socialmente enraizadas, as instituições organizam, orientam e impõem limites às funções do mercado e revelam condutas e comportamentos econômicos. São constituídas por normas informais como tradições, tabus e costumes, e normais formais como constituições, políticas públicas, leis e direitos de propriedade. No primeiro caso, as trocas são regidas por relações baseadas na confiança e reciprocidade, guiadas por valores compartilhados e, no segundo, fundamentalmente por contratos, os quais observam condições mais ou menos consensuais. As instituições formam um ambiente em que os agentes econômicos podem interagir para a constituição de um determinado mercado; este terá uma estrutura e um funcionamento particulares, conforme a natureza destas mesmas instituições. Elas criam incentivos (positivos ou negativos) para indivi-



duos ou grupos agirem de determinadas maneiras. Os indivíduos podem reagir contrariamente a estas instituições, modificando ou transformando-as.

As estruturas de governança são formadas por organizações que visam consolidar, divulgar e observar as instituições como regras observadas pelos agentes econômicos, ainda que através de uma dinâmica de permanente conflito. Williamson (1985) afirma que uma estrutura de governança adequada depende, de um lado, do ambiente institucional, e dos atributos dos agentes de outro. O ambiente institucional condiciona o aparecimento e a seleção de formas organizacionais. Por outro lado, as organizações podem executar ações com o objetivo de modificar o ambiente institucional (SERVA; ADION, 2005) (Figura 1).



Figura 1 - Relações entre Instituições e Indivíduo.

Fonte: Williamson (1985).

Na atualidade, as organizações de mercado estão submetidas crescentemente a um ambiente sócio-político o qual compreende os atores privados, públicos ou coletivos que dispõem da capacidade de pesar sobre decisões de cunho econômico por outros meios que não aqueles colocados à disposição unicamente pelo mercado. São os chamados processos *multistakeholders*⁶, o que é facilmente observável no caso de um comitê ou sub-comitê de bacia hidrográfica. A análise das relações entre estes atores é fundamental no sentido de avaliar a possibilidade de construção de instituições favoráveis ao objetivo do Projeto Agroágua, qual seja, a produção de um selo de qualidade e a criação de uma organização regional - que implante e gereencie o Sistema de Qualidade dos Produtos Agrícolas. Estes mecanismos de coordenação do mercado tornam-se fundamentais, pois reforçam o argumento de que há impacto da estrutura social na produ-

⁶Processos de governança que supõem o envolvimento de todos os atores nas decisões que podem impactar também os mercados, uma vez que eles visam interesses diversos quanto à segurança, qualidade dos produtos agrícolas, proteção ao meio ambiente, padrões sociais de produção e boas práticas agrícolas.



ção, distribuição e consumo atual e que, em novos mercados competitivos, produtores e/ou consumidores irão influenciar a oferta, a demanda agregada, preços ou outros termos da troca. Igualmente, se coaduna com o pressuposto da inexistência de uma autorregulação das estruturas econômicas que eliminariam as relações sociais e o contexto institucional na análise econômica, estabelecendo uma dimensão normativa e de ordem política (eliminação do oportunismo, força ou fraudes que procuram elevar preços), graças à autonomia da esfera econômica. Esta pretensa autonomização da esfera econômica seria resultado da modernização crescente da sociedade, já que as transações não se explicam mais por relações sociais, e sim pelo cálculo racional visando à maximização das necessidades e ao ganho individual.

Granovetter (1985) adota a dimensão das relações sociais como interação em redes que, ao produzirem laços (vínculos) sociais, definem as características das trocas de uma economia regional. A produção de laços indica que os indivíduos têm capacidade reflexiva de evidenciar interesses econômicos como parte da vida social. Os laços interpessoais são elementos fundamentais na ponte entre os níveis micro e macro das redes sociais (GRANOVETTER, 1985).

As redes, desta maneira, dependem mais de laços fortes (interconhecimento entre agentes), no sentido em que se baseiam em identidade e compartilhamento de referências cognitivas comuns, importantes para a coesão dos grupos sociais. Entretanto, quanto mais fortes os laços, menos compartilham possibilidades. Complementarmente, laços fracos (mensurados pelo tempo, intensidade e reciprocidade entre agentes que pertencem a mundos distintos) são necessários para que estes grupos tenham acesso às informações importantes para a introdução de inovações estratégicas, obtenção de emprego, alternativas de ascensão social e o reforço do papel das lideranças em determinadas comunidades.

Esta problemática teórica tem implicações na forma como se analisa a implantação de um futuro sistema de qualidade que seja afeto unicamente às atividades agrícolas regionais, uma vez que os laços fracos que estarão no seu interior podem ser potencializados, em seu objetivo de transformação das condições ambientais atuais na sub-bacia, por laços fortes do sub-comitê Tietê-Cabeceiras. O objetivo deste não se circunscreve unicamente à realidade agrícola regional, e sim aos condicionantes do desenvolvimento social e econômico mais amplo que impactam, a partir do exterior, a região. Em outras palavras, as potencialidades de implantação de um selo de qualidade implicariam na adoção de soluções para a problemática ambiental que não se restringem apenas à mudança tecnológica das propriedades agrícolas.



3 - PROBLEMA DE PESQUISA

Uma região é permeada por relações políticas, sociais, culturais, econômicas e de poder que influenciam as ações do governo, e que são influenciadas por elas também, na busca de alternativas para os problemas vinculados ao desenvolvimento. O padrão de relacionamentos entre os agentes indica a presença de modelos de ação e reação diante de oportunidades e constrangimentos diferenciados que apontam para a existência de hierarquias, estabelecidas conforme o papel do Estado. Estas hierarquias são arenas de disputa entre diferentes relações com os bens públicos e privados, as quais dependem das diversas posições ocupadas pelos agentes.

Como a constituição de um selo de qualidade resulta em uma elevação da especificidade dos ativos e implica na necessidade de implantação de um mercado formal para os produtos agrícolas com regras e contratos claros preservados para que não haja elevação dos custos das transações, importa que se garanta a reprodução das atividades agrícolas com o bem-estar social e a integração da região em um projeto de desenvolvimento sustentável. O mercado produzido em torno do selo de qualidade tem o potencial de criar oportunidade do estabelecimento de laços na rede social da região através da interação das organizações da sociedade civil, do município e do Estado. São laços capazes de orientar estratégias de desenvolvimento sustentável, organização do espaço regional e geração de renda para as comunidades e agentes privados.

Neste sentido, um selo de qualidade pode ser considerado como uma convenção, isto é, uma instituição, na medida em que deve expressar interesses compartilhados. O comitê de bacia ou sub-bacia é uma macro-organização regional que congrega organizações representativas da sociedade civil, Estado e município. Além disso, reúne objetivo de criação de um conselho gestor do selo de qualidade como uma organização regional com objetivos diretamente vinculados à transformação do paradigma tecnológico da atividade agrícola que é adotado na atualidade. Estes planos de coordenação que incidem direta ou indiretamente na atividade econômica lembram o que tanto Polanyi (1992) quanto Granovetter (1985) enfatizam sobre o fato de que a economia está enraizada em instituições econômicas e não econômicas, ambas vitais para a sua estruturação e funcionamento. Vínculos não mercantis estão no mercado, mas também fora dele (anteriores), apesar de poderem ser modificados por ele.

As novas institucionalidades que podem ser criadas a partir da inserção da região no mercado de produtos certificados, através de projetos de preservação da qualidade da água, prescindem da modificação dos comportamentos atuais dos agentes econômicos. Essa modificação se refere à criação de laços fracos originários das potenciais e novas formas de relacionamento destes agentes com aqueles fortes que formalizam, no



seu funcionamento global, o mercado de produtos agrícolas propriamente dito, em uma região que busca afirmar uma vocação como abastecedora de água.

Estas novas institucionalidades estão baseadas na capacidade potencial que os indivíduos organizados terão de gerenciar o uso de recursos naturais através: 1) da auto-organização das suas atividades; 2) do estabelecimento das fronteiras e mecanismos sociais de preservação e retorno econômico; 3) de acordos sobre quem são seus membros e critérios de elegibilidade deles para que as propostas de preservação/conservação se expandam rapidamente; 4) do ajustamento às regras de uso ao longo do tempo em função de mudanças ecológicas e novas oportunidades econômicas; 5) de regras de uso facilmente compreendidas e impostas com grau de legitimidade, e as infrações sendo monitoradas e punidas; 6) do estabelecimento de contratos de longo prazo, porque se trata um sistema de vida integrado entre meio ambiente e economia; 7) do conhecimento local do funcionamento do ecossistema; e 8) da fiscalização e orientação da ação do Estado, tradicionalmente sujeito às ações de *lobbies* e práticas clientelistas e burocráticas.

Dificuldades de ação nos comitês de bacia já foram considerados como problemas advindos de ausência de sinergia entre Estado e sociedade e marginalização do processo decisório das organizações não estatais, dificultando a cooperação entre as partes (JACOBI; MONTEIRO, 2005). No caso presente, infere-se que a dificuldade encontra-se no fato das organizações considerarem o resgate da região, em termos de preservação da quantidade e qualidade dos recursos hídricos, de forma não isolada, isto é, não apenas a partir da atividade agrícola. Segundo elas, a agricultura não seria a grande causadora dos impactos negativos sobre os recursos hídricos e sim, fundamentalmente, um setor que sofre as consequências da degradação ambiental.

Para orientar a análise proposta, as questões que orientam este trabalho são: Quais são as características das organizações do sub-comitê Tietê-Cabeceiras e demais outras representativas de interesses, que agem no campo econômico atual e que estariam inseridas no processo de construção social e político do selo de qualidade dos produtos agrícolas? Quais são as racionalidades que movem a ação destas organizações e as fazem atuar no mercado, apontando para sua atuação potencial e favorável a um novo mercado de produtos certificados baseados nas transformações tecnológicas na agricultura necessárias à recuperação da qualidade/quantidade dos recursos hídricos? De que modo e por meio de quais instrumentos as relações de poder influenciam estas organizações e o mercado?

4 - METODOLOGIA

Tendo como tema do projeto a implantação de um sistema de qualidade, selo e



certificação participativa, a realização do inventário e perfil das organizações sociais e potenciais parceiros, a avaliação das organizações orientou-se por medir a posição e disposição das organizações do sub-comitê Tietê-Cabeceiras e outras organizações sociais face aos objetivos do projeto através de suas representações sociais. A investigação procurou identificar o ambiente institucional e organizacional potencialmente favorável para: novas oportunidades aos produtores familiares da região, em torno de um futuro selo de qualidade dos produtos agrícolas; e a criação de uma instância capaz de desenvolver e implementar o sistema de garantia da qualidade e uma estrutura participativa de formulação das normas e critérios de referência.

Foi aplicado um questionário semiestruturado que permitisse avaliar qualitativamente os seguintes aspectos nas organizações:

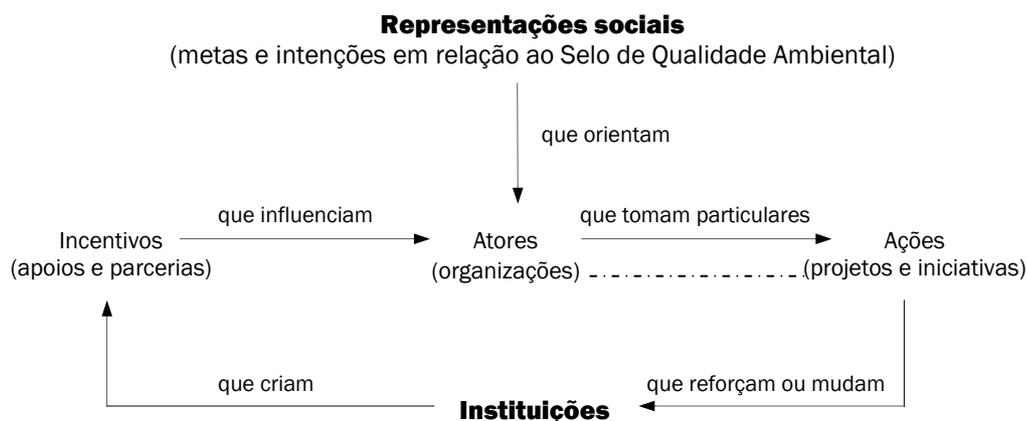
- 1) seu controle técnico-administrativo (eficiência e eficácia dos investimentos públicos e privados eventualmente acessados; contribuições das organizações e resultados na realidade ambiental regional);
- 2) sua gestão política (interesses, apoios e participação no projeto Agroágua);
- 3) o campo de conflitos entre instituições formais e informais;
- 4) sua participação em projetos locais e regionais (coordenação de atores e recursos);
- 5) sua visão de mudança tecnológica (conjunto de normas visando ao sistema de garantia).

As representações sociais foram consideradas regras informais que podem mostrar o potencial, possibilidades e interesses na produção de regras formais em torno do selo de qualidade. A partir das respostas quanto aos itens listados acima, foram analisadas a caracterização da organização, as representações sociais sobre a água e agricultura, e as representações sociais sobre os agricultores, sobre a proteção da área dos mananciais e sobre o selo de qualidade. Finalmente, procurou-se medir o apoio da organização ao projeto e cenários futuros.

Adotando o fluxograma de Woodhill (2008) destas informações acima, a estrutura de investigação sobre as representações sociais assumiu a forma da figura 2.

As organizações foram separadas conforme as categorias existentes no comitê Tietê-Cabeceiras: organizações da sociedade civil, Estado e município. Foram entrevistadas igualmente algumas associações de moradores e de bairro que não têm assento no sub-comitê, mas que apresentam importante atuação local ou constituem referência para os agricultores (Quadro 1).

Os resultados parciais procuram mostrar a direção, a posição e disposição em seus termos gerais das organizações em relação à agricultura da região e à implantação de um selo de qualidade.



Sendo:

Metas e intenções: selo de qualidade e sistema de garantia;

Incentivos: apoios e parcerias;

Atores: organizações;

Ações: projetos atuais e anteriores;

Instituições: relação água-agricultura e realidade ambiental dos recursos hídricos.

Figura 2 - Fluxograma de Woodhill.
Fonte: Woodhill (2008).

Quadro 1 - Organizações Entrevistadas e Pertencentes ao Comitê Tietê-Cabeceiras

Estado	Município	Sociedade civil
CATI (Coordenadoria de Assistência Técnica Integral) - Regional Mogi das Cruzes, Secretaria da Agricultura	Secretaria do Verde e do Meio Ambiente de Ferraz de Vasconcelos	AFESP (Associação dos Fungicultores do Estado de São Paulo)
CETESB (Companhia de Saneamento e Tecnologia Ambiental)	Prefeitura Municipal de Suzano	Associação Comercial e Empresarial de Guarulhos
DAEE (Departamento de Água e Esgoto)	Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Salesópolis.	Associação de Moradores e Proprietários de Manoel Ferreira
Departamento do Uso do Solo Metropolitano (DUSM)		AVEPEMA (Associação do Verde e Proteção do Meio Ambiente)
SABESP (Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo)		Organização BIO-BRAS
Diretoria de Ensino de Mogi das Cruzes, Secretaria da Educação		CIESP (Confederação das Indústrias de São Paulo) - Regional de Mogi das Cruzes
CDHU, Secretaria de Habitação		Sindicato dos Engenheiros do Estado de São Paulo
		Sindicato Rural de Mogi das Cruzes
		Sindicato Rural de Suzano
		Associação de Bairro e Amigos do MOGILAR

Fonte: Elaborado pelos autores.

5 - RESULTADOS PARCIAIS

5.1 - Organizações do Estado

O Estado tem o papel de disponibilizar um conjunto de instituições formais que permitam a sociedade estabelecer e alcançar metas sociais, econômicas e ambientais. As políticas podem ser concebidas como planos de ação. São as leis, regulamentos, taxações, subsídios e ações administrativas diversas de acordo com sua estrutura organizacional. Estas instituições formais são, no entanto, influenciadas pelas informais, que incluem relações entre os agentes hierárquicos da estrutura estatal, condutas partidárias e a própria visão de mundo da sociedade que permeiam a atuação das organizações do Estado.

Pelas respostas obtidas nas entrevistas, nota-se que estas organizações sabem claramente quais são os problemas que afetam a qualidade das águas, cada uma a partir de suas competências e atribuições neste assunto. Das organizações presentes, a Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI) é a que apresenta maior clareza e objetividade quanto à relação atividade agrícola e qualidade da água. As demais enfatizam a poluição industrial e derrubada das matas, a ocupação urbana desordenada e irregular e especulação imobiliária, mineração, saneamento, todas afetando a quantidade e a qualidade da água, de acordo com sua particular inserção no campo das políticas públicas.

Enquanto a CATI vê uma solução para os impactos ambientais nos recursos hídricos referentes à transformação tecnológica na atividade agrícola, conforme os objetivos do Agroágua, as demais citam a possibilidade e importância de introduzir outros mecanismos, como o pagamento por serviços ambientais em outras atividades econômicas para, indiretamente, valorizar a atividade agrícola no intuito de preservar o cinturão verde e os processos de degradação ambiental levantados anteriormente. Apenas os problemas relativos à criação de um selo de qualidade na agricultura não são considerados suficientes para evitar a contaminação e a disponibilidade da água atual, já que há outras fontes de poluição que afetam este recurso. A criação de uma APA na região do Tietê-Cabeceiras foi ideia sugerida para congregar todas as ações positivas possíveis para preservar a água e ordenar as atividades no seu conjunto.

O reconhecimento do Selo de Qualidade Ambiental é comum a todos e é apontado como um processo que resultaria do esforço de todas as organizações. As normas e critérios deveriam ser indicados pelo Estado em função de ter caráter mais imparcial e a difusão é realizada principalmente pelas associações da sociedade civil.

Algumas organizações afirmam poder contribuir, dentro de suas competências e





conhecimento técnico, para sugerir as normas. Certa preocupação é mencionada na eventualidade de cobrança pelo selo, porque iria impactar na viabilidade da atividade agrícola familiar, além da taxaçoão pelo uso da água, cuja discussão está em andamento no sub-comitê. De forma geral, observa-se que as organizaçoões reconhecem a existênciade uma sêrie de leis e regulamentos que incidem sobre a propriedade rural.

Os depoimentos apontam uma eventual restriçoão à atividade agrícola que o selo de qualidade poderia gerar, uma vez que existe uma realidade de crescente esvaziamentoda zona rural, sendo imprescindível apoiar financeiramente o agricultor para a transformaçãotecnológica pretendida. Além disso, atentam que o grande problema é a expansãourbana que ameaça a agricultura como um todo. A preocupaçoão com o volume de água para atender a demanda atual é grande.

O cenário futuro para a agricultura sob o selo de qualidade é visto como um passo na profissionalizaçoão do produtor, o que não se chocaria com a já reduzida participaçãoe envolvimento de famílias agricultoras da regiãoo. A pressãoinmobiliária é vista como a grande causadora da situaçoão.

5.2 - Organizaçoões do Município

As organizaçoões municipais agem de acordo com as determinaçoões dos níveis de poder mais elevados na hierarquia. Com a descentralizaçoão de grande número de polítics e processos decisórios a partir da Constituiçoão de 1988, esta realidade modificou-se. No caso da preservaçoão dos recursos naturais, a Política de Comitês de Bacia Hidrográficainstituiu a possibilidade de participaçoão das instâncias estatais locais no encaminhamentodos problemas ambientais. Porém, os recursos continuam centralizados de outra maneira, sendo disponibilizados pelo Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO), criando pouca agilidade na sua aplicaçoão no plano local. As organizaçoões municipais, com conhecimento das necessidades e demandas mais diretas das comunidades, estão submersas, portanto, em uma situaçoão contendo outros tipos de imobilidade pragmática, com pouca vivênciade novas formas de governança possíveis.

As organizaçoões municipais são mais sensíveis a problemas de moradia, ocupaçoão irregular, falta de planejamento das cidades e reciclagem de resíduos. No âmbito municipal, é sugerida então a criaçoão de uma guarda florestal e atividades de educaçoão ambiental. A sugestão da criaçoão de um consórcio entre as prefeituras municipais da regiãoo expressa uma necessidade de concertaçãocom os pares que vivenciam as problemáticas específicas de relacionamento financeiro, político e técnico com as instâncias estaduais no que diz respeito às questões urbanas. Por exemplo, quanto à questão das normas do selo de qualidade, é lembrado que as atividades comerciais e também a área



urbana deveriam ser envolvidas na preservação da água.

As organizações municipais são as que menos têm internalizado a forma de avançar na criação e implantação do selo de qualidade. A sua criação é, entretanto, percebida como um potencial estímulo à agricultura da região. Algumas delas apontam para a pequena participação que uma agricultura ambientalmente adequada poderia ter no perfil agrícola geral da região, uma vez que a quantidade total do produto agrícola produzida - independentemente de seu perfil tecnológico - é o que importa para a geração de fluxos de lucro para as instituições que tradicionalmente apoiam a atividade que vem diminuindo. Apontam igualmente o problema da expansão urbana e a necessidade de valorizar a agricultura regional através de agregação de valor. Um selo de qualidade deveria trazer benefícios para a região como um todo, e não individualmente para alguns agricultores, a fim de inserir a região em uma proposta de desenvolvimento sustentável.

5.3 - Organizações da Sociedade Civil

As instituições da sociedade civil podem ser informais ou altamente formais no sentido de sua estrutura e organização no plano local e proximidade com o Estado. Elas, ao chamar a atenção para os problemas da comunidade e do público em geral, têm importante papel na inclusão social através do oferecimento de microfinanciamentos ou de serviços importantes, capacidade de negociação com o setor privado e assistência na implementação de políticas públicas. Sua maior mobilidade e flexibilidade de ação influenciam fortemente a modificação das instituições em um mercado ao redor de um novo perfil tecnológico na agricultura.

As organizações da sociedade civil expressam maior diferenciação das representações sobre as relações entre qualidade da água e atividades agrícolas na região. Consequentemente, entendem também, no seu conjunto, que as ações necessárias são diversas em termos de natureza e de uma nova distribuição de papéis entre as organizações do poder público. Algumas dão um acento sobre a importância do mercado e da assistência tecnológica aos produtores. A BIO-BRAS e os sindicatos rurais são citados como os mais importantes parceiros para atuar nestas questões.

Mais especificamente sobre o Selo de Qualidade Ambiental, consideram que ele não deveria impor qualquer tipo de custo financeiro, porque já pressupõe um investimento do agricultor na mudança tecnológica e poderia estimular a venda de produtos sem a adesão efetiva aos pressupostos tecnológicos necessários para a agricultura ambientalmente adequada. Consequentemente, novos oportunismos podem ser criados. A conscientização dos consumidores e produtores é condição fundamental. A diferenciação dos produtores que aderem ao selo deve ser apoiada em termos de mercado, que deve se



segmentar efetivamente para que seja atrativo. Todas as organizações devem e precisam cooperar neste trabalho.

No que diz respeito às normas, apenas as organizações diretamente relacionadas à agricultura são citadas como aquelas que deveriam se ocupar da questão. Outras dariam algum suporte técnico. Há uma preocupação com o engessamento das normas em razão da situação social e econômica já precária dos agricultores na região e, por outro lado, com uma ausência de reconhecimento dos agricultores que já investem na preservação dos recursos naturais de forma geral.

Em termos de cenário futuro, as organizações expressam maior preocupação com a ocupação irregular dos mananciais, com a valorização da agricultura podendo ser uma forma de conter este problema. Outras apresentam uma visão positiva do processo de certificação, para ele garantir maior renda para o agricultor e como condição para valorizar a região com estância turística.

6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A rede de interconhecimento e relacionamento estruturada entre as organizações existe, incluindo Estado, município e sociedade civil, e atesta os efeitos positivos da criação do comitê da sub-bacia. Apesar disso, observa-se que cada uma delas ainda atua de forma compartimentada dentro de suas respectivas competências. Este fato expressa uma certa dificuldade em romper uma inércia das ações coletivas necessárias para conceber uma região com suas complexidades e evidentes sobreposições dos problemas, tratados tradicionalmente de forma isolada. A adesão a qualquer ação para a implantação de um selo de qualidade é forte. Porém, pode-se afirmar que a maioria reconhece e identifica que há muitos outros impasses que afetam o que se poderia chamar de resgate de uma vocação da região para torná-la menos vulnerável aos atuais inúmeros impactos ambientais, com possibilidade de reverter o estado de degradação dos recursos hídricos.

O reconhecimento da importância do selo, neste contexto, é grande. Mas a legitimidade necessária à sua criação e implantação depende, segundo as representações sociais da maior parte das organizações, da formulação de ações mais efetivas para a solução das causas dos gargalos que afetam globalmente a sustentabilidade ambiental da região, isto é, para além da atividade agrícola e para além da própria região. Sem isto, o selo perde sua razão de existência. As representações sobre a qualidade do produto agrícola em torno de uma agricultura ambientalmente adequada, o processo de certificação e potencial de interesse por parte dos agricultores atestam o fato. Neste sentido é



que são identificadas muitas parcerias potenciais para a convergência necessária de ações em torno de projetos e programas futuros envolvendo a preservação da água a partir de mudanças tecnológicas na agricultura, mas que não se resumiriam apenas na transformação de seu padrão tecnológico.

O conhecimento da realidade do projeto de implantação do selo de qualidade é limitado.

Porém, as organizações dispõem de recursos cognitivos sobre o assunto que apontam para promissoras futuras articulações, sobreposições e complementaridades de ação política e técnica. A condição efetiva de apoiar individualmente o processo de implantação da proposta do Agroágua com uma capacidade de mobilização interna e externa é, portanto, ainda tímida. Ela dependeria de uma articulação coletiva e participativa que lhe anteceda.

Isto indica que o projeto tem necessidade de receber apoio para potencializar sua ação e âmbito de implantação, eventualmente com a garantia de participação de algumas organizações em um futuro conselho gestor do sistema de qualidade como nova estrutura de governança, dias de campo para monitoramento e visitação, o que estimularia consequentemente a adesão individual e direta no projeto.

Quanto às possibilidades de mudança institucional, a criação de uma instância como um conselho gestor, ou utilizando a expressão de Woodhill (2008), plataforma multiagente, agiria favoravelmente neste sentido, demandando amplos investimentos em ações de educação ambiental.

Mas este processo deve ter uma natureza de demonstração da viabilidade de implantação desta instância para que as adesões ocorram. Paralelamente, a implementação de ações efetivas que já são objeto de discussão no sub-comitê do Tietê-Cabeceiras surge como condição para demonstrar a possibilidade de coordenação entre as organizações para as mudanças necessárias.

Este parece ser um ponto fundamental que deverá ser tratado no Projeto Agroágua como limitação atual ao desenvolvimento do processo de transformação tecnológica da agricultura: há um relativo conflito entre o apoio a uma agricultura ambientalmente adequada com sistema de garantia da qualidade do produto e a necessidade de desenvolver ações relativas a outras atividades e processos de ocupação da região causadoras de grandes impactos nos recursos hídricos. Se a agregação de valor através de uma agricultura ambientalmente adequada é de interesse dos agricultores, ainda que permaneça a dúvida destes sobre o eventual custo financeiro das mudanças tecnológicas necessárias para a preservação dos recursos hídricos, o Selo de Qualidade dos Produtos Agrícolas não se torna suficiente para evitar que a região continue a ter comprometido seu papel

no abastecimento urbano. A criação de um conselho gestor ou de uma plataforma multi-agente pode gerar e consolidar os apoios à criação de um selo de qualidade para a agricultura, de forma, inclusive, a atuar positivamente no enfrentamento das diversas problemáticas ambientais que conformam o campo mais geral de atuação do sub-comitê Tietê-Cabeceiras.

LITERATURA CITADA

GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, v. 91, n. 3, p. 481-510, nov. 1985.

JACOBI, P.; MONTEIRO, F. **Análise dos atores e redes sociais nos sub-comitê de bacia hidrográfica de Cotia-Guarapiranga e Tietê-Cabeceiras**. São Paulo: PROCAM-USP, jan. 2005. Disponível em: <http://www.negowat.org/Docs4Web/Brazil_pdf/12_Brazil.pdf>. Acesso em: 25 maio 2009.

POLANYI, K. **A grande transformação. As origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Editora Campus. 1992.

SERVA, M.; ANDION, C. Teoria das organizações e a nova sociologia econômica: um diálogo interdisciplinar. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, abr./jun. 2006.

WILLIAMSON, O. **The economic institutions of capitalism: firm, markets, relational contracting**. New York: The Free Press, 1985. 449 p.

WOODHILL, J. **Institutional Change** – A Framework for analysis. Wageningen International. Occasional paper, Wageningen International. 2008.

Recebido em 31/03/2010.

Liberado para publicação em 13/04/2010.

