

SUBSÍDIOS PARA ELABORAÇÃO DE PLANO DIRETOR AGRÍCOLA MUNICIPAL¹

Nelson Batista Martin²

Malimíria Norico Otani³

Renata Serra⁴

José Alberto Ângelo⁵

1 - INTRODUÇÃO^{1 2 3 4 5}

As propostas de desenvolvimento dos pequenos e médios municípios brasileiros, baseadas apenas no setor urbano-industrial, não se viabilizaram ao longo dos últimos vinte anos, principalmente nos casos em que mais de 90% do valor adicionado produzido pelo município depende direta ou indiretamente da agropecuária. As propostas de atrair investimentos para distritos industriais através de vultosos subsídios, do tipo de doação de terreno, construção de infra-estrutura de acesso, água e saneamento, de energia e de telefonia, às custas do município, não apresentaram os resultados esperados para a maioria das localidades, de tal forma que suas economias permaneceram estagnadas. Assim, esse esforço, envolvendo vultosos recursos municipais, buscando gerar empregos e aumento da arrecadação fiscal, apresentou resultados pífios. Esta situação teve como contrapartida o fato de que a agropecuária desses municípios vinha enfrentando as dificuldades, em função da decadência das atividades tradicionais e/ou pela competição com os produtos de outras regiões do País ou mesmo do

MERCOSUL e de importações provocadas pela abertura da economia brasileira, a partir dos anos 90 (DEPARTAMENTO, 1995 e 1997).

A estagnação da atividade agropecuária nestes municípios, em geral, apresenta uma relação direta com um baixo nível de atuação do poder local no setor rural, cuja população enfrenta uma infra-estrutura limitada e dificuldades para obter atividade remunerada fixa, ou mesmo para ter acesso à educação e à saúde. Esta situação leva a uma significativa migração da população rural para as cidades, fato que conduz a um círculo vicioso, pois vai consolidar não só o esvaziamento populacional, mas principalmente, o esvaziamento do poder político do setor rural, com a conseqüente diminuição do poder de barganha, para defender os interesses específicos da área, junto às autoridades locais, pois irá se somar ao contingente de eleitores do setor urbano que, é claro, têm reivindicações muito distintas.

A superação deste quadro negativo só poderá ser alcançada se houver uma conscientização dos poderes locais e iniciativas no sentido de priorizar o desenvolvimento da agricultura local, dirigindo e concentrando as ações no setor rural (MARTIN, 1993).

Como a agricultura é um dos principais agentes propulsores do desenvolvimento comercial e dos serviços nos pequenos e médios municípios, a implementação de um Plano Diretor Municipal, em que a agricultura seja considerada uma das prioridades, constitui o caminho a percorrer para o desenvolvimento econômico-social desses municípios. É neste contexto que se coloca a proposta em questão que é a de orientar a ação em nível municipal através de seu Plano Diretor, do qual deriva o Plano Diretor Agrícola, que não envolve apenas as questões rurais, como todas as atividades que a elas estão relacionadas, bem como os aspectos regionais que muitas vezes estão associadas ao desenvolvimento da agricultura local.

¹Este trabalho faz parte do projeto 16-009/96. O artigo é parte integrante do projeto "Desenvolvimento de um Sistema de Suporte à Elaboração de Plano Diretor Agrícola Municipal (PDAM)", que é produto da parceria entre o Instituto de Economia Agrícola e a Casa da Agricultura do EDR de Araraquara, da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, do Centro Nacional de Pesquisa Tecnológica em Informática para a Agricultura da EMBRAPA/MAA.

²Engenheiro Agrônomo, MS em Economia, Pesquisador do Instituto de Economia Agrícola.

³Socióloga, Pesquisador do Instituto de Economia Agrícola.

⁴Analista de Sistemas, Pesquisador do Centro Nacional de Pesquisa Tecnológica em Informática para a Agricultura.

⁵Analista de Sistemas, Assistente Técnico de Pesquisa do Instituto de Economia Agrícola.

2 - O QUE É PLANO DIRETOR MUNICIPAL

A constituição de 1988 reabriu a discussão sobre as virtudes e os vícios do plano diretor, conceito que já tinha sido utilizado por órgãos federais e apresentado inúmeros fracassos, principalmente devido à forma pela qual foi implementado, no sentido de ser obrigatório para o município acessar certos financiamentos do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Dadas estas imposições, segundo MONTEIRO (1990, v.1) “...ainda persistem controvérsias sobre como proceder para fazer o cumprimento da norma constitucional seja mais do que mera formalidade...”.

O Plano Diretor Municipal deve ser considerado como um plano de desenvolvimento visando a busca de alternativas. Não deve ser confundido com o tradicional plano urbanístico, com objetivos mais amplos, envolvendo todos os setores econômicos e os diferentes segmentos sociais que condicionam o desenvolvimento do município.

A Constituição do Estado de São Paulo, como a da República, estabelece no seu artigo 181 a obrigatoriedade da elaboração do plano diretor em todos os municípios, ressaltando, inclusive, a necessidade desse plano abranger a totalidade do território municipal, ou seja, tanto o setor urbano quanto o rural (CONSTITUIÇÃO, 1989).

Portanto, ...” *o plano diretor deve ser visto como um instrumento que, ao indicar caminhos e traçar rumos, coloca o desafio do município atuar não apenas como um simples ordenador espacial das atividades, mas alargando horizontes, também como catalisador das ações de âmbito regional ou nacional, que tenha repercussões significativas sobre o seu território e sua gente. Documento avaliatório do potencial do município, o plano diretor revela o universo de suas contradições e estabelece, a partir desse conhecimento, objetivos, prioridades e diretrizes estratégicas e globais, que orientam a adoção imediata de providências concretas para a consecução dos resultados almejados. Necessário que seja amplamente discutido entre a sociedade civil e o Poder Público (Executivo e Legislati-*

vo), até que se chegue à sua expressão última, na forma de lei municipal...” (MONTEIRO, 1990, v.1).

O plano diretor deve ser considerado como um instrumento de ação do poder municipal, ao lado dos demais, que são: o plano plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o orçamento anual. O que se pretende com a inclusão do plano diretor nesse conjunto estruturado é considerar o planejamento como uma visão de longo prazo, para viabilizar a democratização das decisões nele contido e assegurar a continuidade administrativa. O cuidado com o componente político do planejamento é fundamental para que o plano diretor tenha maiores chances de êxito. A preocupação com sua viabilidade financeira e administrativa é essencial para o sucesso na sua implementação.

O plano diretor deve apresentar um conteúdo abrangente, pois é um plano de desenvolvimento. Assim, ele deve abordar todas as dimensões necessárias ao conhecimento do processo de desenvolvimento, suas causas e conseqüências, bem como as possibilidades de intervenção no processo, com vistas à melhoria das condições de vida de sua população urbana e rural. Todas as dimensões do desenvolvimento político, social, econômico, espacial, administrativo e financeiro devem ser contempladas. A ênfase deverá estar na compreensão das inter-relações entre cada uma dessas dimensões, tendo em vista a identificação das possibilidades concretas da intervenção do Poder Público Municipal. A implementação do plano diretor necessita mais do que competência técnica, exige a ativa cooperação de todos os segmentos representativos da sociedade, sem a qual nenhum bom resultado poderá ser conseguido (MONTEIRO, 1990, v.1).

3 - O QUE É PLANO DIRETOR AGRÍCOLA MUNICIPAL

Um dos componentes relevantes do Plano Diretor, no caso dos municípios agrícolas, é o plano de desenvolvimento agrícola, que deve ser abordado em sua plenitude para se atingir os objetivos desejados.

A Constituição de 1989 do Estado de São Paulo define a obrigatoriedade de se implementar ações de desenvolvimento do setor rural, como ocorre também nos demais estados do

País. Estabelece, no Capítulo III, artigo 184, que os municípios deverão, em conjunto com o Estado, orientar o desenvolvimento rural, mediante o zoneamento agrícola. Para tanto, entre outras determinações, deve propiciar o aumento da produção e da produtividade, a ocupação estável no campo e orientar na utilização racional de recursos naturais de forma sustentada, compatível com a preservação do meio ambiente, especialmente quanto à proteção e conservação do solo e da água (CONSTITUIÇÃO, 1989).

Tendo em vista que o setor agropecuário tem um grande potencial de desenvolvimento nos diferentes estados brasileiros e, especialmente, nos pequenos e médios municípios, pode-se considerar a determinação estabelecida nas Constituições bastante pertinente, no sentido de alertar os poderes municipais que um planejamento racional, com um plano diretor fidedigno, pode ser um poderoso instrumental e contribuir para este importante segmento econômico, cujo desenvolvimento pode trazer consideráveis benefícios sociais às suas populações.

Na busca de encontrar soluções para retomar o desenvolvimento da agricultura local, dado que o Estado não está conseguindo atuar de forma eficiente, está em processo a municipalização das suas ações, que também tem apresentado resultados pouco animadores, decorrentes da ausência de mecanismos de ação que estimule uma sólida articulação das forças locais, com o objetivo de encontrar o caminho do desenvolvimento da sua agropecuária (MARTIN, 1993 e DEPARTAMENTO, 1997).

Por outro lado, em muitos municípios começa a ser concebido como componente da política de desenvolvimento, o abastecimento. As experiências estão evoluindo no sentido de não considerá-lo exclusivamente como um problema social de alimentação. Para muitos municípios, a combinação entre as políticas de abastecimento e as medidas de apoio à produção agrícola local, por exemplo, está significando intervenção de impacto no desenvolvimento (SALGADO, 1996).

É preciso considerar, no entanto, que um plano diretor é somente um instrumento de modificação de uma dada realidade e faz parte de um processo que deve adequar-se às transformações da realidade no município, para atingir o objetivo proposto. Alguns autores reforçam esta afirmação considerando: "...A viabilidade de um plano só é efetivamente testada através de

sua execução. A continuidade do planejamento só é possível quando há avaliação periódica dos resultados da execução dos planos e programas" (SZMRECSÁNYI, 1979) e que é "...Fundamental para a boa execução do plano diretor é o acompanhamento das principais atividades desenvolvidas na região, com o propósito de aferir o sucesso ou insucesso das medidas... voltadas para a defesa dos interesses do município" (MONTEIRO, 1990, v.1).

Apesar de muitos aspectos que determinam a vida nos municípios fugir da alçada do poder local, é preciso alertar que há muitas possibilidades de atuação desse governo local no desenvolvimento municipal, que deve desempenhar o papel de mais do que um agente realizador do desenvolvimento, deve atuar mais como articulador e facilitador das ações locais de desenvolvimento. "*Deve-se lembrar que estas ações não podem ocorrer como monopólio do poder público. Ao contrário, sua eficácia se apresentará em maior grau justamente quando o poder público for apenas um dos múltiplos agentes envolvidos em um conjunto de ações representativo de um projeto de desenvolvimento local apropriado pela sociedade*" (DOWBOR, 1996b).

O recente processo de articulação da sociedade com o poder local, que vem ocorrendo em alguns pontos do País, tem se mostrado como a forma mais eficiente de obtenção de resultados positivos para a comunidade, na implementação efetiva das ações de desenvolvimento local com inúmeras experiências de sucesso no caso da agricultura, como pode ser observado no caso do Paraná Rural, cujo programa de microbacias hidrográficas reconverteu a economia agrícola municipal, com enorme impacto em suas economias, uma vez que nesses municípios a agricultura acaba sendo responsável pelo nível das atividades econômicas, do comércio e da indústria local (MARTIN, 1996).

O Plano Diretor Agrícola Municipal deve ser elaborado, coordenado e fiscalizado pela sociedade local, através de suas organizações de representação civil, e que vise o desenvolvimento do agronegócio local, em todos os sentidos, através de ações que precisam ser inter-relacionadas com as demais atividades econômicas.

cas e sociais do município, considerando inclusive suas relações com a economia regional.

4 - ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR AGRÍCOLA MUNICIPAL

Na elaboração de um plano diretor agrícola municipal de desenvolvimento não existe modelo único que possa ser aplicado em todos os municípios. O processo de elaboração do plano deve ser o mais representativo e democrático possível, pois somente isto assegurará sua implementação, efetivação e, principalmente, a continuidade ao longo do tempo. A participação dos diferentes segmentos representativos do município deve ser constante, iniciando na definição das demandas, das escolhas das prioridades e na execução, fiscalização e avaliação do plano.

Inicialmente, todas as entidades e organizações existentes no município, juntamente com o poder público, devem aprovar a necessidade de um Plano Diretor Agrícola e o empenho de todos na sua elaboração e execução. Para isso é necessário envolver todas as entidades e organizações existentes no município, como cooperativas, sindicatos, associações, agrodindústrias, clubes lojistas e, em especial, todos os agentes que atuam no meio rural, tanto públicos como privados. A participação das organizações urbanas é fundamental, uma vez que através da urbanização a maioria dos eleitores se concentra na área urbana e se observa uma redução do poder político da agricultura, apesar de em inúmeros municípios a participação da agricultura na geração de receitas orçamentárias chegar a 90%, sustentando todos os serviços urbanos mantidos pelos municípios. Assim, deve-se estar atento à participação das organizações urbanas na medida em que estas têm peso decisivo na viabilização de recursos (públicos e privados) para a implantação das alternativas escolhidas no plano.

Torna-se necessário deixar claro, para todos os setores do município, a necessidade do Plano Diretor Agrícola, demonstrando a situação atual da agricultura e os impactos positivos a médio e longo prazos que um plano de desenvolvimento pode trazer.

É importante manter ou criar, através do poder legislativo municipal, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, no âmbito de um Conselho Municipal de Desenvolvimento,

para operacionalizar a elaboração do plano e ser o executor das decisões que forem tomadas. Pois, é fundamental que as discussões ultrapassem os limites da administração municipal, visando a sua continuidade ao longo do tempo. Os programas plurianuais podem ser inseridos no Plano Diretor Agrícola Municipal, na medida em que são traçados objetivos e metas a curto, médio e longo prazos para as ações de desenvolvimento (VAZ, 1996).

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural deve ser o gestor do plano, sendo responsável por toda a sua coordenação (elaboração, fiscalização e avaliação). A execução é mais ampla, passando pelo poder público e pelas organizações representativas da sociedade.

4.1 - Diagnóstico do Município

O Plano Diretor Agrícola Municipal deve ser elaborado tendo como premissa que o planejamento é um processo de intervenção racional na realidade sócio-econômica, que deve seguir algumas etapas. O diagnóstico da realidade que se pretende influenciar é a primeira etapa do processo de planejamento. O diagnóstico sólido constitui, necessariamente, o ponto de partida de qualquer planejamento conseqüente. *“Isto se dá pela simples razão de que apenas se pode planejar adequadamente aquilo que se conhece”* (SZMRECSÁNYI, 1979).

É importante frisar que o diagnóstico é importante não só para o dirigente político e planejadores, mas também, para os agentes que vão participar de sua implementação. Um dirigente experiente nos trabalhos desenvolvidos no PRÓRURAL do Paraná, alerta que *“o primeiro passo a ser vencido num planejamento de comunidade é entender a realidade existente. É nesta fase que se busca conhecer as características básicas do lugar e do seu povo. Aprofundar-se nos costumes, tradições, no passado histórico, enfim na cultura constitui-se poderoso instrumento para futuras soluções ou propostas. Também a análise econômica local, é importante, principalmente para o entendimento de experiências anteriores que não obtiveram êxito, para que se possa evitá-las ou reduzi-las. A importância deste estudo está aliada ao fato de que a potencialidade local tem que ser identificada para investimentos futuros. Daí concluir que uma lei-*

tura de realidade feita criteriosamente significa sucesso praticamente garantido no plano a ser desenvolvido para uma coletividade” (FIALHO, 1993).

A elaboração do diagnóstico do setor rural do município passa pelo trabalho de consolidação de algumas etapas, sendo que a primeira é a de levantar os dados secundários e estudos existentes nas diferentes fontes locais e em órgãos estaduais e federais. A segunda etapa é o levantamento de dados atuais da agropecuária municipal (dados primários) e a terceira, a partir da análise dos dados secundários e primários, traçar o diagnóstico e os cenários, alternativas e prioridades para o setor rural local.

4.1.1 - Dados secundários

O censo agropecuário da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (FIBGE) é uma das alternativas, mais importantes, de base de dados municipais usualmente utilizada nas pesquisas de planejamento, por conter um volume considerável de dados de várias décadas. É uma fonte insubstituível para a análise da evolução do setor agropecuário, ao longo da história sócio-econômica do setor.

No entanto, apesar da riqueza e volume de informações, apresenta algumas características que, em algumas situações, tornam o seu uso limitado. Uma delas é a coleta de dados em períodos muito longos, e a demora para torná-los disponíveis torna a informação pouco adequada para a elaboração de um plano diretor agrícola, pois ela desatualiza-se em relação à realidade recente do município. Outra característica limitante para a elaboração de um diagnóstico local é o fato de os dados serem consolidados em um nível de agregação, que não permite uma análise mais detalhada, para diferentes áreas do município.

Tanto a FIBGE quanto outras fontes importantes de pesquisa sócio-econômica do setor rural, como as Secretarias de Agricultura, que trabalham com dados de todo o País, ou de todo o estado, respectivamente, têm como característica fazer o levantamento no local, toda a consolidação das informações nos escritórios regionais e o retorno das informações, nem sempre acontece no tempo mais adequado para as

necessidades dos técnicos locais. É frequente a ocorrência de casos em que técnicos que participaram da coleta dos dados locais ficarem sem os dados que levantaram, para subsidiá-los no trabalho cotidiano. E dada a complexa organização das instituições, com vários níveis hierárquicos, fica difícil a estes técnicos locais até mesmo identificar o responsável pelos trabalhos, para tentar obter algum dado consolidado do município, que eles mesmos levantaram.

Dada a importância do histórico do processo de desenvolvimento sócio-econômico na compreensão da atual situação do município, assim como dos recursos de infra-estrutura de apoio técnico agropecuário, de estradas para o escoamento da produção, condições de armazenamento, principais pontos de comercialização, etc., elaborou-se um roteiro de principais fontes de dados secundários a serem consultados e coletados.

Este roteiro foi organizado em forma de grandes itens e subitens, cujas informações julgou-se serem as mais adequadas para fornecer uma caracterização geral do município.

Os dados secundários organizados permitirão ao técnico local elaborar análises qualitativas. Os aspectos considerados importantes para a caracterização do município, através de dados secundários, foram os seguintes:

- Formação histórica

Levantar os dados importantes para a compreensão do processo de transformações sociais e econômicas por que passou o município, desde a sua fundação. É interessante registrar se era parte de algum outro município e depois desmembrada, e/ou teve vilas, distritos incorporados e quais cidades ou regiões próximas exerceram influência sócio-econômica sobre o município. Levantar a história da ocupação, dados populacionais e as principais atividades agropecuárias do município, que tiveram importância social e econômica marcante, se possível desde a sua fundação.

As informações mais antigas devem ser pesquisadas nas prefeituras e/ou bibliotecas municipais, ou mesmo entrevistando historiadores ou conhecedores da história local. Há informações quantitativas no Censo Agropecuário da FIBGE.

- Área geográfica

Conhecer qual a atual dimensão da área territorial do município a ser trabalhada e levantar se houve alterações ao longo da história do município, com integrações ou desmembramentos de vilas/distritos (Fonte: FIBGE, SEADE e Instituto Geográfico e Cartográfico - IGC - no caso do Estado de São Paulo e órgãos de estatísticas estaduais para os demais Estados).

- Tendências da agricultura municipal

Verificar como foi o processo de ocupação do solo e quais foram as mudanças significativas ao longo do período analisado (Fonte: Censo agropecuário da FIBGE, para o Estado de São Paulo, existem os dados estatísticos do Instituto de Economia Agrícola e para os demais Estados, os órgãos de estatísticas das Secretarias de Agricultura).

- Principais atividades agropecuárias

Analisar as transformações que ocorreram nas atividades agropecuárias, quais foram as culturas anuais ou perenes e os tipos de atividades pecuárias que tiveram maior significado sócio-econômico no período e quais as tendências no passado recente (Fonte: Censo Agropecuário da FIBGE e dados estatísticos das Secretarias de Agricultura).

- Características do solo e clima

Registrar as principais características edafo-climáticas e dos solos que podem ser importantes para a atividade agropecuária no município. Indicar o clima, temperatura média, tipo de solo, topografia, etc. (Fonte: Secretarias de Agricultura, Institutos e/ou Empresas de pesquisa agropecuária, INEMET/MAA, INPE).

- Áreas de parques, reservas e proteção ambiental

Levantar, se houver, áreas e o nome dos grandes parques, reservas e áreas de pro-

teção ambiental no município, que devem ser consideradas como áreas restritas à agricultura na elaboração do Plano Diretor Agrícola Municipal (Fonte: Prefeitura Municipal e Secretaria do Meio Ambiente e da Agricultura).

- Recursos hídricos

Caracterizar os principais recursos hidrográficos existentes nas divisas e no interior do município e o potencial de disponibilidade de áreas e água para irrigação, piscicultura e outras atividades (Fonte: Prefeitura Municipal, Secretarias de Recursos Hídricos e da Agricultura).

- Caracterização sócio-econômica

Traçar a evolução das atividades agropecuárias e agroindustriais que estejam em atividade no município no passado recente e atual. Levantar de que forma a população do setor rural tem acesso à saúde e qual é o nível de atendimento. Como a população do setor rural tem acesso à educação e quais os meios de comunicação mais usuais para a população do município e do setor rural (Fonte: Censos da FIBGE, SEADE, Prefeitura, Estatísticas Estaduais e etc.).

- População

Caracterizar a evolução da população urbana e rural no município ao longo do tempo. Verificar a taxa de crescimento do setor urbano e rural, assim como a taxa de urbanização da população. Este é um dado importante a se considerar, para detectar o movimento da população de cada um dos períodos analisados (Fonte: Censo Demográfico da FIBGE, SEADE (SP) e Estatísticas Estaduais).

- Estrutura fundiária

Analisar o comportamento da estrutura fundiária e verificar as mudanças significativas no município, ao longo do período analisado, e sua implicação para o desenvolvimento da agropecuária do município (Fonte: FIBGE e INCRA).

- Infra-estrutura de transportes

Levantar e analisar quais as vias de transporte para a produção mais importantes no município, com as respectivas extensões, e as reais condições de trânsito destacando-se as críticas, no período do levantamento (estrada, ferrovias e hidrovias). Verificar inclusive as estradas vicinais que tenham importância no escoamento da produção de algum setor do município (Fonte: Secretaria Municipal, técnicos locais, Secretaria Estadual de Transporte).

- Principais mercados da produção agropecuária

Levantar quais são os principais mercados da produção agropecuária do município, e identificar quais as cidades onde estão instalados. É importante verificar como é realizada a comercialização de cada uma das principais atividades agropecuárias do município (Fonte: Secretaria Municipal, técnicos e produtores locais, cooperativas e Secretaria Estadual da Agricultura).

- Armazenagem e entrepostos

Levantar o número e a capacidade de armazenagem e de entrepostos públicos e privados no município. Se não existir armazém ou entreposto local, indicar a distância e o local em que os produtores armazenam a produção (Fonte: Secretaria Municipal, técnicos e produtores locais, cooperativas e Secretarias Estaduais de Agricultura).

- Agroindústrias

Caracterizar a agroindústria local informando o número e o tipo de agroindústrias estabelecidas no município. Listar, se for o caso, o número e os tipos de pequenas indústrias caseiras de transformação dos produtos agropecuários e as relações existentes entre a agricultura local e as agroindústrias dos municípios vizinhos e regionais (Fonte: Secretaria Municipal, técnicos e produtores locais, cooperativas e Secretarias Estaduais de Agricultura).

- Fornecedores de insumos e equipamentos agropecuários

Como e onde os agricultores adquirem insumos e equipamentos e quais são os principais fornecedores de insumo e de equipamentos agropecuários no município e/ou nas regiões vizinhas. Informar, se existir, como funciona a prestação de serviços de moto-mecanização e de manutenção dos equipamentos agropecuários (Fonte: Secretarias Municipais, Técnicos e produtores locais, cooperativas, etc.).

- Serviços públicos

Levantar as instituições públicas (municipais, estaduais e federais) destinadas a atender o setor rural, alocadas no município, com os respectivos equipamentos para atendimento dos produtores rurais (Fonte: Secretaria Municipal, técnicos e produtores locais, cooperativas e Secretarias Estaduais da Agricultura).

- Serviços privados

Informar se há empresas privadas, cooperativas, ou mesmo agroindústrias e integradoras avícolas que forneçam assistência técnica agropecuária e/ou veterinária aos produtores e caracterizar este tipo de atendimento (Fonte: Secretaria Municipal, técnicos e produtores locais, cooperativas, associações e Secretarias Estaduais da Agricultura).

- Organizações de produtores (ativas)

Listar as organizações (cooperativas, sindicatos, associações de produtores, etc.) com as respectivas atividades promovidas em prol dos produtores e analisar o potencial dessas organizações no apoio a um plano de desenvolvimento rural (Fonte: Secretaria Municipal, técnicos e produtores locais, Secretarias Estadual da Agricultura).

- Ocorrências relevantes que afetaram a produção e a produtividade

Informar qualquer acontecimento que

possa ter influído, de forma favorável ou negativa, nas atividades agropecuárias ou que possa ter alterado a média histórica de produtividade e/ou produção do município (Fonte: Secretaria Municipal, técnicos e produtores locais, cooperativa e outras organizações e Secretarias Estaduais da Agricultura).

- Outras observações

Completar as informações e indicar qualquer observação que julgar relevante para traçar uma caracterização do município, que não tenha sido considerado nos outros itens e que seja específico do município em análise (Fonte: Secretaria Municipal, técnico local, associações e cooperativas e Secretaria Estadual de Agricultura).

4.1.2 - Dados primários

Para completar o diagnóstico do setor rural do município, que servirá de referência para estabelecer os cenários futuros e analisar as alternativas de desenvolvimento, torna-se necessário levantar informações junto aos agricultores, através de questionários previamente elaborados e testados para este fim. Esta coleta de informações deve completar o levantamento dos dados efetuados de acordo com os itens acima citados, procurando detalhar informações e obter outras que não estão disponíveis, como a tecnologia utilizada, dados atualizados do uso do solo, etc. Para a realização desses levantamentos, deve-se considerar os recursos econômicos e o tempo disponível. As alternativas para isso, considerando vantagens e desvantagens são as seguintes:

a) **Realizar o levantamento através de entrevistas diretas com pessoas-chave do município** (técnicos, lideranças atuais e antigas de agricultores, etc.) e fazer entrevistas com representantes dos diversos segmentos, sem rigor estatístico. A vantagem deste procedimento é o baixo custo e menor tempo necessário, e os dados são qualitativos. Envolve um menor número de pessoas, permite maior agilidade na avaliação e conclusão das análises. Como desvantagem está a representatividade das entrevistas que pode levar a erros, impedindo tanto uma análise adequada, quanto maior detalha-

mento dos sistemas produtivos, dificultando a quantificação das variáveis relevantes para elaboração de cenários e alternativas.

b) **Realizar uma pesquisa através de uma amostra de produtores**, envolvendo um número reduzido de agricultores, escolhidos aleatoriamente entre as diversas comunidades. Neste caso será possível separar os produtores por tamanho de imóvel rural e obter informações qualitativas e quantitativas representativas da agricultura municipal. Neste tipo de levantamento, as vantagens são o menor tempo e custo para sua realização. Mas a grande desvantagem é a indisponibilidade de um cadastro de produtores que permita determinar a amostra, reduzindo erros que, do contrário, podem comprometer todo o levantamento e seus resultados.

c) **Realizar um censo de todos os imóveis rurais do município**, permitindo caracterizar a situação real dos agricultores e da agricultura municipal, considerando que são dados confiáveis, uma vez que não apresenta erros elevados que podem ocorrer nas pesquisas amostrais. A grande desvantagem deste método é o tempo necessário e o aporte de recursos.

4.2 - O Sistema de Suporte à Elaboração de Plano Diretor Agrícola Municipal (PDAM)

Considerando-se a importante empreitada a ser desenvolvida pelo poder local, para auxiliar a viabilização do censo agropecuário dos imóveis rurais do município e gerar um conjunto de dados que possa servir de suporte à implementação do plano e o seu acompanhamento, foi desenvolvido um sistema informatizado denominado PDAM (Sistema de Suporte à Elaboração de Plano Diretor Agrícola Municipal) (ÂNGELO et al., 1998), que poderá ser utilizado pelos municípios. Este sistema além de auxiliar na realização do censo, permite incluir todos os dados secundários e com isso formar um banco de dados básico sobre o setor rural municipal, fornecendo inúmeras informações para análises e formulações de cenários. A sua atualização ao longo do tempo fornecerá um acompanhamento dos resultados das ações efetuadas no município.

O sistema PDAM é composto de:

1) Roteiro de dados secundários: levantamento de informações de diversas fontes sobre o município e o seu setor rural.

2) Modelo de questionário para coleta de dados junto aos imóveis rurais (censo agropecuário) (dados primários): informações que permitam caracterizar a produção agropecuária (área, produção, produtividade e destino da produção), o produtor (escolaridade, grau de dedicação aos negócios, fonte de renda, etc.) e o imóvel rural (área, localização, uso do solo, disponibilidade de máquinas e benfeitorias, etc.), acompanhado por manual de preenchimento.

3) Sistema de informatização de dados primários e secundários: objetiva formar banco de dados do setor rural do município, que fica no local, dando autonomia aos agentes de desenvolvimento que atuam no Setor, emite 90 tipos básicos de relatórios, que podem ser multiplicados por opções, por divisão geográfica, por imóvel, por atividade, etc., acompanhado de manual do usuário.

O PDAM é um importante instrumental para os municípios que desejam realizar um censo agropecuário dos seus imóveis rurais, pois permite, a partir do levantamento realizado, a obtenção de dados primários, locais, organizados, confiáveis e atualizados, que dão condições de priorizar, com maior grau de confiança, alternativas mais viáveis economicamente e mais adequadas às condições locais, de solo, infra-estrutura produtiva, de comercialização, etc. O Censo Agropecuário Municipal deve ser organizado, levantado, supervisionado e cadastrado no próprio local, formando, assim, um banco de dados municipal.

Para iniciar as atividades de uso do PDAM, uma equipe técnica local deve ser orientada e treinada para coordenar todo o trabalho de campo, rever os questionários padronizados levantados e cuidar da consistência das informações e da digitação dos dados no sistema PDAM. Manuais de procedimentos darão apoio para todas estas tarefas. O levantamento é realizado através de questionários que contenham questões que possibilitarão quantificar e caracterizar o uso do solo, infra-estrutura de produção existente no imóvel, formas de administração, população residente e trabalhadora, utilização de associativismo, tipos de manejo, etc. Após o trabalho manual de revisão dos questionários e da digitação, o sistema PDAM está programado para fazer uma última verificação de consistência. Os dados inconsistentes são listados no relatório para serem, posteriormente, corrigidos.

O banco de dados com informações consistentes permitirá a saída de relatórios por produtor, por setor, por bairro, por microbacia e por total do município, por tamanho de imóvel e por mais de 90 tipos de relatórios básicos diferentes. Esse sistema apresenta as seguintes características:

a) Permitir que as informações primárias coletadas e atualizadas periodicamente permaneçam no próprio município, para serem utilizadas conforme as necessidades dos técnicos locais, tornando-os auto-suficiente quanto a este aspecto.

b) Permitir que a autoridade local técnica e /ou política decida o período mais adequado para a atualização das informações locais, dado que todos os instrumentais estão acessíveis no próprio município. É atualizado, de acordo com as características locais, pois o desenvolvimento dos municípios pode ocorrer em ritmos diferenciados, que também demandarão atualizações em momentos distintos.

c) Os dados são consolidados e podem ser apresentados de forma desagregada por setor, por bairro, por microbacia, ou qualquer outra divisão geográfica - espacial, que seja um importante fator de distinção do setor rural do município. Além disso, esses dados podem ser organizados por tamanho de imóveis, por outras diferentes variáveis prédefinidas. Esta característica permite elaborar diagnósticos por setores do município, o que significa que será possível traçar ações dirigidas para cada área representativa do município. Este procedimento poderá aumentar, consideravelmente, a eficiência das intervenções prevista pelo plano de desenvolvimento.

d) É estruturado de maneira flexível, permitindo acrescentar questões locais importantes, não consideradas no PDAM - 1ª versão, adequando-o às condições regionais. Esta flexibilidade é uma importante característica do sistema porque permite um ajuste de todos os instrumentais, considerando e respeitando as características locais.

e) É estruturado para possibilitar a inclusão de informações qualitativas. É organizado também em forma de tabelas, nas quais o técnico local poderá inserir informações quantitativas do período que considerar mais relevante para explicitar os principais momentos sócio-econômicos do município.

No sistema PDAM é possível incorpo-

rar informações relativas a vários anos e compará-las ao longo do tempo, o que permitirá analisar as informações sobre a agricultura municipal e os resultados das intervenções realizadas no setor produtivo rural.

Esta é uma importante etapa de um plano de desenvolvimento, pois, permite avaliar os resultados alcançados, e possibilita reformular o diagnóstico inicial se necessário, para ajustar o plano diretor e as intervenções à nova realidade local. Ao mesmo tempo permite acompanhar a implementação das decisões e avaliar o seu impacto.

É preciso considerar que um plano diretor é somente um instrumento de modificação de uma dada realidade e faz parte de um processo que deve adequar-se às transformações da realidade no município, para atingir o objetivo proposto. *“A viabilidade de um plano só é efetivamente testada através de sua execução. A continuidade do planejamento só é possível quando há avaliação periódica dos resultados da execução dos planos e programas”* (SZMRECSÁNYI, 1979). *“Fundamental para a boa execução do plano diretor é o acompanhamento das principais atividades desenvolvidas na região, com o propósito de aferir o sucesso ou insucesso das medidas...voltadas para a defesa dos interesses do município”* (MONTEIRO, 1990, v.1).

4.3 - Cenários, Alternativas e Prioridades

Com base nos levantamentos e tabulações dos dados, torna-se possível realizar diversas análises de tendências e perspectivas para os produtos agropecuários, visando formular alternativas para serem discutidas e avaliadas pela sociedade local.

As análises efetuadas permitirão traçar cenários futuros para formular propostas alternativas para a agricultura municipal. Em resumo, pode-se formular três cenários para o município:

a) **Sem Intervenção:** isto é, qual será a realidade dos agricultores, de diferentes categorias e especializações, num prazo de 5 e 10 anos, caso sejam mantidas as atuais políticas e atuações das lideranças e autoridades locais;

b) **Otimista:** considerando uma mudança de postura dos agricultores, suas lideranças e autoridades municipais, bem como da

política atual, como evoluiria a agricultura local daqui 5 e 10 anos. Quais são as expectativas para melhores condições sócio-econômicas dos agricultores e trabalhadores que residem e vivem da agricultura; e

c) **Viável:** dada a tendência do desenvolvimento da agricultura estadual e nacional e das demandas interna e externa, no contexto do desenvolvimento econômico nacional, quais os caminhos a perseguir pelo setor público e privado para dinamizar e integrar a agricultura municipal neste cenário futuro.

A partir dos cenários elaborados, torna-se possível formular alternativas detalhadas e priorizá-las, a partir de uma ampla discussão no Conselho de Desenvolvimento Rural e os demais segmentos da sociedade local. Escolhidas as alternativas e estabelecidas as prioridades ao longo dos anos, deve-se efetuar uma análise de viabilidade dos projetos, tendo em vista as restrições de recursos e de mercado, principalmente.

Assim, para implementar ações em nível local é de suma importância a priorização de projetos e a concentração da ação. A aplicação do princípio que tem obtido enorme sucesso no Brasil e no Exterior - **UMA CIDADE, UM PRODUTO** - pelo qual cada cidade elege um produto a ser produzido com competitividade, isto é, dispor de um produto com qualidade e produtividade, e a ele agregar valor pelo tratamento pós-colheita, preparo e mesmo processamento, objetivando o mercado local, regional, nacional e internacional. É preciso considerar sempre que os mercados interno e externo são aditivos e não alternativos e para se desenvolver a economia local é preciso ter sempre presente que o que interessa é a realização do produto e/ou serviço, visando gerar emprego e renda.

Os incentivos oferecidos pelo município devem ser destinados às atividades que tenham perspectivas concretas de viabilidade econômica. É necessário, inclusive, viabilizar a participação dos empresários do município em projetos econômicos no campo, através de empreendimentos. Muitas vezes será necessário organizar fundos municipais e condomínios rurais com a participação do Estado, no sentido de realizar investimentos em projetos dos pequenos produtores, que visem elevar a produtividade, a qualidade e a renda familiar.

5 - A EXECUÇÃO DO PLANO DIRETOR AGRÍ-

COLA MUNICIPAL

Elaborado o plano é necessário ter capacidade de executá-lo. O sucesso do plano não depende do fato de ser elaborado com competência, mas também de serem cumpridos os requisitos mínimos para a sua implementação, através de um eficiente gerenciamento. A preocupação com a execução do plano reforça os argumentos com respeito à necessidade das lideranças locais e a burocracia da administração municipal estarem envolvidas no processo de planejamento desde o seu início. O plano somente terá sucesso e será gerenciado com eficiência, se a comunidade local estiver motivada para apoiá-lo, contar com a confiança das lideranças políticas e empresariais e que ganhe a adesão das instituições e dos funcionários encarregados de sua execução.

A execução do plano diretor não é uma tarefa restrita ao Poder Executivo Municipal e não depende de dispor ou não de funcionários habilitados para tanto. A cooperação entre os Poderes Executivo e Legislativo, bem como a participação ativa das principais lideranças da comunidade é condição essencial para a execução bem sucedida do plano (MONTEIRO, 1990, v.2).

A execução do plano de desenvolvimento, envolvendo diferentes projetos executivos, é uma das etapas mais importante. Torna-se necessário organizar as propostas e não atuar de forma dispersa em projetos que não se integram com o conjunto, pois caso contrário, efetuar-se-á enorme esforço com poucos resultados. Todas as atividades a serem promovidas pela prefeitura, órgão estaduais e organizações dos produtores devem ser coordenadas e sacramentadas pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e ser permanentemente submetidas a avaliações para manter as prioridades aprovadas pela comunidade local. Assim, para a execução do plano é necessário definir metas, recursos e estabelecer relações de compromissos entre os participantes.

6 - AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DO PLANO DIRETOR AGRÍCOLA MUNICIPAL

Definidos os projetos, seus cronogramas e prazos de execução, bem como os seus responsáveis, começa a fase de fiscalização e

avaliação. Esta etapa tem importância primordial para o sucesso de um plano de desenvolvimento municipal. Primeiro, a avaliação dos rumos do plano e dos projetos que o compõem deve ser constante. Pois, nenhum plano deve ser acabado e eterno. Reavaliações dos rumos e metas devem ser constantes para que o plano possa se adequar à realidade e às mudanças conjunturais. Mas, em nenhum momento, o plano deve perder o seu caráter inicial e estratégico de desenvolvimento a que se propõe.

O processo de avaliação deve contar com a participação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, associada à participação dos diferentes segmentos da sociedade local. O processo de avaliação deve basear-se nas propostas e metas para cada período, associados com resultados concretos para os agricultores e o município. A avaliação deve ser realizada sempre comparando-se os cenários apontados anteriormente, caso não existisse nenhuma intervenção, e o considerado como viável, tendo em vista os recursos e os projetos aprovados em nível do plano.

A fiscalização também é uma atividade integrante do plano, deve ser comprometida com os seus objetivos e visa um acompanhamento dos cronogramas dos diferentes projetos que compõem o plano, no sentido de obter informações gerenciais aos executores do plano.

Assim, fundamental para a boa execução do plano diretor é o acompanhamento das principais atividades desenvolvidas no município. O acompanhamento de projetos de impacto mais significativo poderá beneficiar-se da colaboração dos meios de comunicação e do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural. A ampla divulgação das informações obtidas, a partir desse acompanhamento, é condição primordial para a ação política a ser empreendida na defesa dos objetivos e metas do plano.

7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de muitos aspectos que determinam a vida nos municípios fugir da alçada do poder local, é preciso alertar as muitas possibilidades de atuação desse governo no desenvolvimento municipal, o qual deve desempenhar o papel de mais do que um agente realizador do desenvolvimento, deve atuar mais como articulador e facilitador das ações locais de desen-

volvimento. “*Deve-se lembrar que estas ações não podem ocorrer como monopólio do poder público. Ao contrário, sua eficácia se apresentará em maior grau justamente quando o poder público for apenas um dos múltiplos agentes envolvidos em um conjunto de ações representativo de um projeto de desenvolvimento local apropriado pela sociedade*” (DOWBOR, 1996a).

O recente processo de articulação da sociedade com o poder local, que vem ocorrendo em alguns pontos do País, tem se mostrado como a forma mais eficiente de obtenção de resultados positivos para a comunidade, na implementação efetiva das ações de desenvolvimento local (DOWBOR, 1996b e 1996c).

Segundo NASSIF (1997), entre os fenômenos da próxima década se destaca o das “*prefeituras e organizações municipais. Há gradativa tendência dos poderes municipais em coordenar políticas empresariais no âmbito de seus respectivos municípios. Experiências como a criação das Agências de Desenvolvimento Local (ADL) - no âmbito da Secretaria de Ciência e Tecnologia do Estado de São Paulo, embora em estágio embrionário, tem tido ampla receptividade*”.

de. Experiências de investimento municipal - como as Empresas de Participação Comunitária (EPCs) - têm se multiplicado por muitos Estados”. Portanto, os poderes municipais devem assumir responsabilidades novas na geração de emprego e melhoria do bem-estar de seus habitantes.

O sistema PDAM pode auxiliar neste processo na medida em que as informações organizadas em banco de dados pode servir como documento de referência das transformações que ocorrerem no município, e assim pode ser importante no sentido de garantir a continuidade dos trabalhos, principalmente por ocasião das mudanças de técnicos e governantes locais. Além disso, como em geral os municípios não dispõem de dados relativos à sua agricultura, a aplicação do sistema PDAM permitirá dispor de cadastros, relatórios, atualizações, em nível e disponível no município.

Por se acreditar no potencial dessa nova forma de pensar e agir localmente, o sistema PDAM foi concebido com o objetivo de instrumentalizar os poderes locais, para auxiliar, priorizar e direcionar as intervenções no setor rural, para tentar reverter o processo de esvaziamento social, econômico e político por que passam muitos dos municípios brasileiros.

LITERATURA CITADA

- ÂNGELO, José Alberto et al. **PDAM - sistema de suporte para a elaboração de plano diretor agrícola municipal, versão 1.0**: manual do usuário. São Paulo: IEA/Centro Nacional de Pesquisa Tecnológica em Informática. 1998. 200p. Mimeo.
- CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo: IMESP, 1989. 48p.
- DEPARTAMENTO SINDICAL DE ESTUDOS RURAIS (DESER). Projeto de Desenvolvimento Municipal. **Conjuntura Agrícola**, Curitiba, n.66, p.14-18, 28 nov. 1995.
- _____. **Agricultura familiar e desenvolvimento local**: municipalização, diretrizes de desenvolvimento e propostas de políticas públicas. Curitiba, maio 1997. 26p. Mimeo.
- DOWBOR, Ladislau. A intervenção dos governos locais no processo de desenvolvimento. In: BAVA, Silvio C. **Desenvolvimento local geração de emprego e renda**. São Paulo: Pólis, 1996a. 160p.
- _____. Desenvolvimento e ações do governo local. **Pólis**, São Paulo, n.24, p.13-14, 1996b.
- _____. Requisitos para um projeto de desenvolvimento. _____, São Paulo, n. 24, p.15-16, 1996c.
- FIALHO, José Tarciso. **Produzir sem destruir**: questão de decisão do agente de desenvolvimento rural no modelo ambiental. Curitiba, 1993. 338p.
- MARTIN, Nelson Batista. Manejo de microbacias: o caso do Paraná-Rural. In: LOPES, Ignez V. (Org.) et *Informações Econômicas, SP, v. 28, n.4, abr. 1998.*

- al. **Gestão ambiental no Brasil: experiência e sucesso.** Rio de Janeiro: FGV, 1996. p.239-264.
- _____. O poder local e o desenvolvimento rural. **Informações Econômicas**, SP, v.23, n.12, p.27-35, dez. 1993.
- MONTEIRO, Yara D. P. et al. Subsídios para a elaboração do Plano Diretor. São Paulo: CEPAM, 1990. v.1, p.1-39; v.2.
- NASSIF, Luís. O fenômeno da próxima década. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 7 dez. 1997. Cad.2, p.3.
- SALGADO, Sílvia R. da C. Experiências municipais e desenvolvimento local. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.10, n.3, p.48-52, jul./set. 1996.
- SZMRECSÁNYI, Tamás. **O planejamento da agroindústria canavieira do Brasil (1930-1975).** São Paulo: Hucitec/Universidade Estadual de Campinas, 1979. 540p.
- VAZ, José Carlos. Preparando a prefeitura para intervir na economia. **PÓLIS**, São Paulo, n.24, p.17-18, 1996.

SUBSÍDIOS PARA ELABORAÇÃO DE PLANO DIRETOR AGRÍCOLA MUNICIPAL

SINOPSE: O trabalho trata da questão do desenvolvimento rural em nível de município, principalmente daqueles que são tipicamente agrícolas. Para isso, propõe-se elaborar um Plano Diretor Agrícola Municipal, com o objetivo de fornecer subsídios para a estruturação do plano e as outras etapas que o constitui. Indica a importância do diagnóstico, da definição de cenários e da priorização de ações alternativas visando o desenvolvimento rural do município e a participação das autoridades locais, das lideranças e de todos os envolvidos no processo. Finalmente, é apresentado um sistema informatizado, denominado PDAM, para auxiliar os municípios a organizarem as informações necessárias para elaborar seus planos diretores agrícolas.

Palavras-chave: desenvolvimento rural, plano diretor agrícola municipal, diagnóstico sócio-econômico, planejamento agrícola.

FOSTERING THE COUNTY'S AGRICULTURAL DIRECTING PROJECT

ABSTRACT: This paper deals with the issue of rural development on county's level, mainly the typically agricultural counties. To this end it proposes to elaborate the County's Agricultural Directing Project to aid the project development and its ensuing steps. It stresses the importance of the diagnoses, of the definition of the scenarios and the prioritization of alternative actions with a view to improving both the county's rural development and the participation of local authorities, leaderships and all the people involved in this process. Finally, a software called PDAM to assist the counties' organization of the necessary information to elaborate their own agricultural directing is presented.

Key-words: rural development, county's agricultural directing plan, social-economic diagnosis, agricultural planning.

Recebido em 13/01/98. Liberado para publicação em 16/04/98.

Informações Econômicas, SP, v. 28, n.4, abr. 1998.