

Planejamento Municipal



4

.349

7p

9

2

2005.00258

Série Agricultura Familiar, 4

Planejamento Municipal

Planejamento municipal.

1999

LV - 2005.00258



8512 - 2

República Federativa do Brasil

Presidente
Fernando Henrique Cardoso

Ministério da Agricultura e do Abastecimento

Ministro
Marcus Vinicius Pratini de Moraes

Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

Diretor-Presidente
Alberto Duque Portugal

Diretores-Executivos
Elza Angela Battaggia Brito da Cunha
Dante Daniel Giacomelli Scolari
José Roberto Rodrigues Peres

Programa Sistemas de Produção da Agricultura Familiar – 09

Presidente
Manoel Abílio de Queiroz

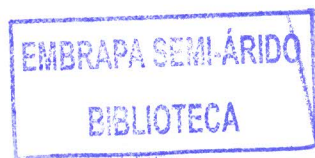
Secretário Executivo
Clóvis Guimarães Filho

Membros
Rivaldo Chagas Mafra
Nelson Ferreira Sampaio
Nicolau Miguel Schaun
Oswaldo Carlos Rockenbach

*Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
Ministério da Agricultura e do Abastecimento*

Planejamento Municipal

Organizador
Eric Sabourin



*Embrapa Comunicação para Transferência de Tecnologia
Brasília, DF
1999*

8512

Série Agricultura Familiar, 4

Exemplares desta publicação podem ser adquiridos na:

Embrapa Comunicação para Transferência de Tecnologia

SAIN Parque Rural — Av. W3 Norte (final)

Caixa Postal 040315

CEP 70770-901 — Brasília, DF

Fone: (61) 348-4236

Fax: (61) 340-2753

vendas@spi.embrapa.br

www.spi.embrapa.br

Programa Sistemas de Produção da Agricultura Familiar — 09

Embrapa Semi-Árido

BR 428, Km 152 — Zona Rural

Caixa Postal 23

CEP 56300-000 — Petrolina, PE

Fone: (81) 862-1711

Fax: (81) 862-1744

postmaster@cptsa.embrapa.br

www.cptsa.embrapa.br

306.349
517p
1979
21.2
Ref 258/2005

Coordenação editorial

Embrapa Comunicação para Transferência de Tecnologia

Editor Assistente

Carlos M. Andreotti, M.Sc., Sociologia

Revisão e tratamento editorial

Raquel Siqueira de Lemos

Normalização bibliográfica

Rosa Maria e Barros

Capa, projeto gráfico e editoração eletrônica

Carlos Eduardo Felice Barbeiro

1ª edição

1ª impressão (1999): 1.000 exemplares

Todos os direitos reservados

A reprodução não-autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação do Copyright © (Lei Nº 9.610).

CIP-Brasil. Catalogação-na-publicação.

Embrapa Comunicação para Transferência de Tecnologia.

Sabourin, Eric.

Planejamento municipal / organizado por Eric Sabourin. — Brasília : Embrapa Comunicação para Transferência de Tecnologia, 1999.

124p. ; (Agricultura Familiar, 4).

Inclui bibliografia

ISBN 85-7383-065-4

1. Agricultura - Município - Planejamento. 2. Agricultura Familiar - Planejamento. I. Título. II. Série.

CDD 338.1

© Embrapa 1999

Apresentação

Este volume trata do planejamento do setor agropecuário municipal, dando ênfase ao apoio à agricultura familiar. Reúne textos que destacam o papel dos diversos atores envolvidos no processo de programação do desenvolvimento rural em escala local e microrregional: pesquisa agropecuária, extensão rural, incluindo as ONGs, administração municipal e organizações de produtores.

O principal objetivo deste trabalho é dar a conhecer contribuições teóricas e metodológicas, de modo a facilitar e ampliar a compreensão das possibilidades de intervenção da pesquisa para o desenvolvimento da agricultura familiar, constituindo-se em instrumento útil para pesquisadores, docentes e estudiosos da área podendo, inclusive, subsidiar tomadores de decisão, produtores e respectivas organizações no trato de questões relevantes desse conjunto de agricultores responsáveis por grande parte da produção e do emprego no País. Essas contribuições são fruto de resultados de projetos de pesquisa e de reflexões sistematizadas em seminários regionais e nacionais de programação, organizados desde 1995 pelo programa Sistemas de Produção da Agricultura Familiar.

O texto apresenta análises e orientações estratégicas em matéria de políticas públicas de Pesquisa e Desenvolvimento para o fortalecimento da agricultura familiar a partir da escala municipal. Além de tratar da elaboração e da execução do plano agropecuário. Traz também a metodologia de pesquisa participativa para o planejamento dos recursos naturais aplicada no Município de Uruará, PA, e aborda o uso de um método de zoneamento agropecuário elaborado a partir da confrontação das informações de pessoas-chave como instrumento de planejamento municipal em Juazeiro, BA.

Finalmente, desenvolve a experiência da Assessoria e Serviços a Projetos de Agricultura Alternativa – AS-PTA em matéria de diagnóstico e planejamento participativo dos recursos hídricos no Município de Mirandiba, PE.

Manoel Abílio de Queiroz

Chefe da Embrapa Semi-Árido e Presidente da Comissão Técnica do
Programa Sistemas de Produção da Agricultura Familiar-09

Sumário

Desenvolvimento Local: uma Nova Forma de Ver o Espaço Rural.....	11
Municipalização e Novas Diretrizes de Desenvolvimento Local para o Apoio à Agricultura Familiar.....	21
Planejamento Agropecuário Municipal: os Papéis da Pesquisa e da Extensão	41
Pesquisa Participativa e Planejamento Local dos Recursos Naturais — O Caso de Uruará na Transamazônica.....	53
O Zoneamento Agropecuário Municipal em Unidades Espaciais Homogêneas.....	77
Métodos Participativos de Planejamento Local e Municipal na Utilização dos Recursos Hídricos.....	103

Desenvolvimento Local: uma Nova Forma de Ver o Espaço Rural

Valério Alecio Turnes¹
Fábio Luiz Búrigo²

A sociedade brasileira sofre as conseqüências da crise econômica que vivenciamos há cerca de três décadas. O crescimento desordenado das cidades, acompanhado da redução da oferta de emprego, acabou gerando “cinturões de miséria”, inicialmente em torno de grandes cidades. Atualmente, esse fenômeno assume uma nova característica em conseqüência do crescimento de “zonas de fome” em médias e pequenas cidades, o que caracteriza a generalização da pobreza por todo o país.

O modelo de desenvolvimento adotado nos anos 70 continua a ser o motor das ações públicas. Sua lógica urbano-industrial estimula a industrialização centralizada, prioriza a criação de infra-estrutura urbana, regionaliza o desenvolvimento e a concentração da terra e da renda. A conseqüência dessas opções é a inviabilização sócio-econômica das áreas distantes das regiões de influência dos pólos de crescimento econômico - entre estas as rurais.

Os dados preliminares do Censo Demográfico do IBGE demonstram que Santa Catarina possui cerca de 29% de sua população no meio rural. Esse número fala por si só e desmente as visões que estimavam uma população de 90% nas regiões urbanas no início do próximo século. Isso fortalece a necessidade de uma intensa ação de valorização das comunidades rurais, sobretudo, pela falta de alternativas e pelos limites conjunturais e estruturais impostos à incorporação das populações que afluem para as regiões tradicionalmente retentoras de mão-de-obra.

¹ Engenheiro agrônomo, M. Eng. Coordenador do Programa de Desenvolvimento Local/Convênio Cepagro Epagri.

² Engenheiro agrônomo. Coordenador do Programa de Crédito Rural Cooperativo do Cepagro. Mestrando em Agroecossistemas — CCA/UFSC.



Após a Constituição de 1988, os municípios brasileiros passaram a assumir um papel determinante na estrutura administrativa nacional. O repasse de responsabilidades para o âmbito municipal (saúde, educação etc.) e o crescimento da organização e da representação da sociedade civil (sindicatos, associações, conselhos etc.), transformou essa esfera de decisão num suporte para a democracia no País. Participar, democratizar, descentralizar viraram verbos correntes em todos os discursos.

Por outro lado, a escassez de recursos públicos tem incentivado a criatividade e permitido o surgimento de iniciativas modernas e eficientes na solução de problemas. Nesse sentido, a descentralização das decisões e das ações mostra-se eficaz na racionalização dos recursos (financeiros e humanos), permitindo a redução dos desperdícios e o aumento dos benefícios às populações, transformando o município num território privilegiado para a dinamização de processos de desenvolvimento local.

Historicamente, o meio rural tem constituído um espaço caracterizado pelo atraso econômico e social. As grandes disparidades moldadas pela implementação de um padrão tecnológico e político, que privilegiou e estimulou as desigualdades e a exclusão, podem ser resumidas pelo surgimento de uma realidade marcada de um lado pela lógica produtivista e mercantilista imposta pelo sistema capitalista e, de outro, pela concentração da terra, pela exclusão social e pela fome.

Os números oficiais identificam a existência de cerca de 16 milhões de pessoas vivendo no meio rural em condições de vida subumanas. À falta de infra-estrutura social (habitação, escola, atendimento à saúde, lazer, cultura etc.), que até recentemente marcava a "pobreza rural", passou a somar-se a fome numa demonstração incontestável do fracasso do modelo de desenvolvimento que não consegue, ao menos, gerar alimentos para saciar a fome de uma população que cresce constantemente.

O Desenvolvimento Local

O senso comum define o meio rural como o espaço de realização das atividades primárias, onde coexistem homem e natureza numa relação íntima e altamente imbricada. A dependência das atividades em relação aos

fenômenos naturais influencia os caracteres culturais e sociais dos indivíduos, não raramente identificados como atrasados e incapazes de se adaptarem às constantes transformações da vida moderna. Na maioria das vezes essas definições procuram justificar o papel acessório do meio rural em relação às cidades, atribuindo-lhe ora a responsabilidade de fornecedor de mão-de-obra, ora de produtor de alimentos para o abastecimento urbano e, mais recentemente, a função de “reserva ambiental”.

A imagem do meio rural ligada exclusivamente à atividade primária (agricultura e pecuária) deve ser alterada. O espaço rural deve ser transformado num local de atividades econômicas múltiplas e dinâmicas, que permitam às pessoas que ali vivem acesso a condições dignas de vida, semelhantes às daquelas das regiões urbanas. Esse processo pode ser chamado de “desenvolvimento local” e definido como um grande “mutirão” da comunidade (Poder Público, sociedade civil, movimentos e organizações populares) na busca de um projeto para o futuro do seu território, identificando e valorizando os potenciais e riquezas locais.

A necessidade da inversão das expectativas pessimistas que marcam o comportamento de homens públicos, lideranças de trabalhadores e das “pessoas comuns”, demanda a animação de iniciativas que busquem estancar e eliminar o processo de degradação local. Esse processo caracteriza-se pela fuga das riquezas locais para o exterior, pela exclusão social, pela desmobilização e pelo desânimo dos atores sociais.

O desenvolvimento local e o processo de degradação local criam condições para a potencialização de seus próprios resultados. A degradação local provoca a deterioração da infra-estrutura social, estimula o êxodo dos jovens, inibe a manifestação da cultura local, desestimula a atividade econômica etc., gerando condições para o aumento da própria degradação. Em contrapartida, um processo de desenvolvimento local em curso gera a confiança, a mobilização, o reforço da identidade, a autonomia, a criatividade, faz aflorar as riquezas locais, imprimindo uma dinâmica que solidifica o próprio processo.

A superação dos graves problemas que atingem as regiões menos privilegiadas passa pelo ataque às causas geradoras dos impasses ao de-



envolvimento ou às que limitam as ações estratégicas que visam à transformação da realidade. Nesse sentido, um processo de desenvolvimento local deve apresentar como características:

Oferecer alternativas às propostas de crescimento econômico baseado em perspectivas conjunturais — A história tem mostrado que a realidade de regiões que foram submetidas a fenômenos de desenvolvimento rápido e efêmero é freqüentemente pior que aquela vivida anteriormente. O crescimento desordenado, geralmente implica:

- A perda da identidade cultural, com prejuízos irreparáveis ao patrimônio cultural local;
- A degradação do meio ambiente;
- A desestruturação do tecido sócio-econômico (marginalização, pobreza, desemprego etc.);
- Uma crise de confiança no futuro da região, cujos reflexos podem ser sentidos na baixa capacidade de mobilização social e no desinteresse político.

Viabilizar propostas que rompam a marginalização das regiões desfavorecidas — O desenvolvimento tecnológico e da economia de mercado acirra as diferenças entre as regiões pela potencialização de desvantagens comparativas em determinadas regiões. Alguns parâmetros induzem a esse fenômeno:

- O processo de desenvolvimento de tecnologias modernas geralmente condiciona seu uso a condições previamente definidas, o que impede sua generalização;
- A lógica produtivista favorece a concentração da produção em zonas com condições mais favoráveis, decretando a inviabilidade econômica da maioria das regiões menos adaptadas;
- As economias locais estão sujeitas à concorrência de novos produtos com características mercadológicas mais apropriadas e menos dispendiosas;

• A internacionalização da economia expõe as regiões de produção tradicional ao *jogo* político-comercial internacional, introduzindo desvantagens comparativas relacionadas à manutenção de situações internas sustentadas por mecanismos de apoio (ajudas, incentivos, subsídios etc.).

Gerar soluções minimizadoras dos problemas da exclusão social — Os novos padrões tecnológicos e a busca incessante pelo aumento da produtividade do trabalho originam fenômenos de exclusão social caso não ocorram incrementos constantes de novas atividades econômicas. Se a exclusão social incorpora, em sua origem, uma forma econômica (desemprego, falência, perda de fontes de renda etc.), as conseqüências assumem formas sociais e culturais de exclusão (impossibilidade de acesso a serviços de base, inversão de valores e das referências tradicionais, marginalização, violência etc.), que podem ser potencializadas pela falta de formas de solidariedade locais ou se a sociedade não dispuser de mecanismos preventivos específicos.

Constituir-se em instrumento de reafirmação da identidade local — O mundo moderno convive com uma experiência de globalização das informações, que tende a promover a homogeneização e a destruição dos valores locais, minimizando a diferença entre as características regionais. O desenvolvimento local traduz-se numa redinamização cultural e numa valorização da identidade do território, fonte de novas vantagens comparativas.

Diretrizes do Desenvolvimento Local

O sul do Brasil caracteriza-se pela existência de uma realidade rural condicionada pela expressiva participação da unidade de produção familiar, como forma de estruturação da produção agropecuária regional, e de um poderoso complexo agroindustrial com significativa importância na construção dos PIBs estaduais. A conjugação desses dois fatores permite reivindicar um tratamento especial para o setor rural, sob pena da ocorrência de reflexos econômicos negativos importantes para a sociedade, oriundos da desestruturação que sofre a agricultura e, por conseqüência, todo o meio rural.

