
CURSO SOBRE DESENVOLVIMENTO RURAL E PLANEJAMENTO MUNICIPAL

Empresa de Desenvolvimento Agropecuário de Sergipe

EMDAGRO

**Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agronômica para o Desenvolvimento
Departamento Território, Meio Ambiente e Atores**

Cirad - Tera

PLANEJAMENTO AGROPECUÁRIO MUNICIPAL

Eric Sabourin

Aracaju - Julho de 1998

EMDAGRO/Pronaf - Treinamento dos Agentes de Desenvolvimento Rural

Módulo 2: Planejamento Municipal do Desenvolvimento Rural

Programa do módulo

Dias	Manha	Tarde	Noite
segunda feira 06/07	Abertura e apresentação do curso A evolução das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil Planejamento municipal : conceitos e referências	Evolução do planejamento municipal agropecuário na região Nordeste. Estudos de caso. O Estado de Sergipe	Leitura de texto (individual)
terça feira 07/07	O Plano de Desenvolvimento Rural Municipal - Estudo de caso no Estado de Sergipe. trabalho de grupo	A evolução do processo de planejamento do desenvolvimento rural e proposta de metodologia para o PMDR	Leitura de texto (individual)
quarta feira 08/07	PMDR : o papel da extensão rural O Diagnóstico - conceitos e metodologia . Diversos tipos de diagnóstico.	O estudo de trajetória de desenvolvimento local - prática e trabalho de grupo. Adaptação de um método para o diagnóstico municipal no estado	Leitura de texto grupo Planejamento municipal e ino institucional
quinta feira 09/07	Debate sobre o papel das unidades de planejamento e da extensão para o planejamento rural municipal. A estratificação do meio e dos atores . O zoneamento a partir de pessoas chaves.	Trabalho de grupos : Prática do zoneamento agropecuário em escala municipal e local. As tipologias de produtores. conceitos, métodos e utilização	Video sobre o Desenvolvimen Local Sustentá
sexta feira 10/07	A cooperação entre atores e instituições para o planejamento da ação pública ao nível municipal As estruturas de apoio	Os grupos de interesse. Sistematização dos trabalhos práticos e síntese Avaliação do curso .	Encerramento Viagem

Documentos produzidos

1. Planejamento Municipal do desenvolvimento rural : síntese das propostas do grupo
2. Instrumentos de Planejamento do Desenvolvimento Rural
 - ficha 1 : *Estudo de trajetória de desenvolvimento local*
 - ficha 2 : *Zoneamento agropecuário municipal sob a ótica dos atores*
 - ficha 3 : *Tipologia de atores*
 - ficha 4 : *Indicadores de planejamento agropecuário*

Síntese dos trabalhos dos participantes do curso

Planejamento Municipal do Desenvolvimento Rural

1. O processo de planejamento rural no Estado de Sergipe

1.1. Breve histórico

Algumas datas marcam a evolução do processo de planejamento do desenvolvimento rural no Estado, desde a implantação da extensão rural.

A noção de planejamento municipal ou local do desenvolvimento rural é bastante recente. Até, mais o menos 1985 e o final dos anos 80, tratava-se essencialmente do planejamento das atividades da ATER, segundo um processo descendente.

Durante os anos 70, este planejamento era essencialmente realizado a partir do levantamento de informações sobre o meio rural, através de reuniões a nível das sedes das instituições. Os objetivos da intervenção eram preestabelecidos a nível federal e estadual. Os extensionistas encarregados de levantar os dados pouco entendiam para que serviam e como eles podiam ser utilizados.

Nos anos 80 o planejamento das atividades da ATER passou a ser participativo, focalizando o trabalho da extensão através de grupos naturais e/ou de grupos de interesse.

A partir de 1985, com a abertura política e as novas diretrizes e orientações da Embrater a implementação do projeto Nordeste, logo o PAPP e dos Projetos de Ação Comunitária, a elaboração dos projetos locais passa a ser realizada a partir de consultas dos atores na base, a nível das comunidades. Foi também o período de incentivo a criação de associações de produtores.

Finalmente, nos anos 90, a partir da implementação do processo de descentralização instituído pela Constituição de 1988, começam apenas a ser criados os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e a ser elaborados os primeiros Planos Municipais de Desenvolvimento Rural, em parceria com os diferentes atores do desenvolvimento local. Não se trata mais de planejar a intervenção da ATER, mas, de tentar pensar o conjunto do desenvolvimento local ou regional.

1.2. As condições

Este processo contou com fatores favoráveis mas também com várias dificuldades. Diversos elementos positivos reforçaram o processo : a nova constituição e a dinâmica de descentralização, as parcerias inter-institucionais, o fato da população estar cansada de falsas promessas, o acesso a informação no meio rural através da mídia e via o desenvolvimento dos meios de comunicação, a liberdade de expressão, os movimentos sociais no campo como a estruturação da Contag e do MST, a organização dos produtores através do trabalho de formação de lideranças pela extensão rural.

Entre os principais problemas, foi ressaltada a tradição autoritária, descendente e tecnócrata dos projetos federais definidos longe da realidade que não tomavam conta da diversidade e da complexidade da situação rural local. As ações ligadas a diretrizes dos governos estaduais eram, muitas vezes mal orientadas, por falta de diretrizes claras, por falta de qualquer planejamento do setor rural, ou porque era privilegiado um atendimento clientelista. As dificuldades de coordenação inter-institucional (corporativismo) foram ainda reforçadas pelo acúmulo de projetos paralelos.

Outros problemas persistem ainda, como a falta de interesse e de entendimento por parte de várias instituições, a começar, em muitos casos, pelas prefeituras ou pelos responsáveis da administração municipal. Por outra parte, deve ser citada a falta de organização e de representação dos produtores e da população rural em geral que limita a sua capacidade de reivindicação dos seus direitos e de cobrança dos deveres da administração. Muitas vezes, os conselhos municipais ainda são conformados por membros cooptados ou indicados pelo poder municipal e existe portanto problemas de representatividade e de legitimidade com relação ao conjunto da população rural.

1.3. Os atores do processo

Houve também uma evolução notável quanto aos atores envolvidos. Passou-se de uma situação onde o planejamento rural era dominado por tomadores de decisão distantes da realidade: o poder político federal e estadual, os bancos, as firmas multinacionais de insumos agropecuários até a situação atual marcada pela emergência de novos atores locais.

Podemos citar as organizações da sociedade civil: ong, organizações de produtores (cooperativas, sindicatos, associações, federações, assentamentos, MST, etc), igrejas, as novas estruturas da administração municipal: secretarias de agricultura, de desenvolvimento rural, e finalmente as estruturas paritárias como os conselhos municipais que integram também os técnicos locais (de campo) das instituições estaduais, e não somente representantes das sedes.

2. Plano Municipal de Desenvolvimento Rural : situação e perspectivas

As propostas a seguir, resumem reflexões do grupo de participantes, em torno do que seria desejável se existissem as condições favoráveis para a realização do PMDR. Mais que um padrão “ideal” de PMDR, elas apontam para tendências que podem ser consideradas como referências para o futuro.

2.1. Estrutura

O PMDR deve ser a expressão do conjunto dos atores do meio rural. Neste sentido ele não deve esquecer de passar pela consulta desses atores. Logo, a hierarquização dos problemas e a definição de prioridades pode decidir de privilegiar alguns setores, como aquele da agricultura familiar por exemplo, mas isto deve ser debatido na instância deliberativa (Conselhos e Câmara municipais). Os diferentes programas do plano, permitem organizar a execução de ações setoriais ou diferenciadas.

O ideal seria que o PMDR fosse construído a partir da elaboração de planos locais nas comunidades e regionais (a nível de distritos e ou de unidades espaciais homogêneas). Mas o

PMDR não pode se resumir a agregação de dados ou de pleitos locais. Existem ações ou empreendimentos que somente tem sentido na escala municipal (matadouro, agroindústria, etc..) ou até de vários municípios. O planejamento do segmento da agricultura familiar, subsidiado pelo Pronaf, se constitui como um dos elementos ou programas do PMDR, sendo atualmente baixo a responsabilidade da Extensão Rural.

2.2. Responsabilidades

Existe um debate sobre quem deve comandar o processo e a sua execução : Extensão Rural estadual, Prefeitura ou Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural. Atualmente é o papel da Extensão, mas deveria ser da responsabilidade da administração municipal: a prefeitura através da Secretaria de Agricultura. Quanto a elaboração do PMDR, o papel técnico e a responsabilidade da extensão não são questionados.

2.3. Periodicidade e prazos

O processo de planejamento é contínuo, marcado por ciclos. A elaboração dos planos municipais e as avaliações constituem momentos fortes deste processo.

Os prazos adequados indicados para a periodicidade do planejamento das atividades agropecuárias variam de 3 a 10 anos segundo o tipo de produção (cultivos anuais, cultivos perenes, pecuária ou floresta) e as prioridades (investimentos, infra-estruturas, agro-ecossistemas, etc.). O plano anual é inadequado para o desenvolvimento das atividades agropecuárias.

O interesse do plano quadrienal é de coincidir com a periodicidade da renovação da administração municipal. Mas, no caso do planejamento das atividades agropecuárias, nem todos os programas ou sub-setores tem prazos semelhantes e podem se adequar com uma renovação cada 4 anos. Por isto é recomendada uma reorientação ou reavaliação anual ou bisanual do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural

2.4. Etapas

É preciso distinguir as etapas do processo de planejamento municipal (ver tabela 1) e os passos a seguir para a elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural.

As etapas do processo de planejamento:

1. Preparação do Processo

1.1. Sensibilização: é a fase de informação e mobilização dos atores ao nível local.

1.2. Estruturação: consiste na organização das estruturas adequadas: secretaria de planejamento, de agricultura ou de desenvolvimento rural municipal, conselhos ou comissões municipais, unidades de planejamento municipal.

1.3. Diagnóstico e reflexão: é a fase de análise da situação, das necessidades e demandas e de procura de soluções e respostas.

2. Decisão e elaboração do Plano

2.1. Programação: é a fase de hierarquização das prioridades e de definição dos objetivos, das metas, das responsabilidades e dos recursos.

2.2. Divulgação: é o momento fundamental de apresentação o plano e de informação da população sobre o seu conteúdo.

3. Realização e avaliação

Tem uma alternância de momentos de execução e de avaliação:

3.1. Execução: corresponde a realização dos diversos programas e projetos do plano, pelas respetivas entidades responsáveis.

3.2. Acompanhamento e avaliação: são as ações de monitoramento, controle, treinamento e apoio que permitem assegurar o seguimento, a apreciação dos resultados do plano. Permitem efetuar os devidos reajustes ou as reordenações necessárias.

Os passos da elaboração do Plano

- Diagnóstico
- Discussão das propostas
- Elaboração do Documento do Plano

2.5. Metodologia

As primeiras experiências apontam pelo interesse de métodos participativos promovendo espaços de diálogo e de negociação entre atores e articulando várias escalas de análise (diagnóstico), de planeamento (plano) e de ação (intervenção em níveis de ação individual, coletiva e pública).

Destaca-se também o papel chave da informação para subsidiar as tomadas de decisão dos diversos atores e a necessidade de esforços de sensibilização da população a partir de ações de divulgação dos objetivos, das metas e do conteúdo do PMDR.

3. Planeamento Rural Municipal : o papel da extensão

3.1. Quem deve conduzir o processo de planeamento rural municipal

Mesmo se a responsabilidade é de todos e se a participação de todos os atores locais é desejável, o processo deve ser coordenado por uma instituição. Portanto, a quem compete a condução do processo de planeamento municipal do desenvolvimento rural: a prefeitura, aos produtores ou a extensão rural ? Mencionou-se que o desejável seria que o processo fosse conduzido pelos Conselhos Municipais (decisão) e pelos órgãos competentes da prefeitura (execução através das secretarias). Considera-se que, neste tipo de configuração a Extensão Rural do Estado seja chamada para realizar o PMDR (quer dizer o plano diretor como

instrumento de planejamento) e executar os programas ou as ações específicos que são da sua responsabilidade.

Mas existem uma maioria de casos no Estado de Sergipe ainda, onde a prefeitura municipal, além de não dispor dessa capacidade, não mostra nenhum interesse para este tipo de processo, ou até, não aceita tais procedimentos. Por isto, no caso considerado prioritário, do planejamento do apoio ao segmento da agricultura familiar, o Governo Federal deu o mandato as Empresas de Extensão estaduais de coordenar o planejamento dos recursos oriundos do PRONAF, e não apenas de realizar os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural. Da mesma, podemos imaginar para o futuro, que a extensão seja contratada pelas prefeituras via os conselhos municipais ou pelas organizações de agricultores para realizar essa função.

3.2. O papel da extensão

De fato é importante diferenciar o planejamento do desenvolvimento rural como processo municipal, coordenado pelos órgãos do município, do planejamento das ações da Extensão Rural como órgão do Estado. O planejamento das ações da extensão também pode ser construído a partir da escala municipal e local, ser participativo, ascendente...mas a extensão ou a Secretaria estadual de Agricultura têm também, antes de tudo, a responsabilidade do planejamento do desenvolvimento rural a nível do Estado. Isto quer dizer que a Extensão estadual tem toda legitimidade para intervir na escala do município a partir de recursos próprios ou mobilizados por ela, ou através de uma relação contratual com as organizações de produtores. O ideal, é por suposto que o planejamento estadual seja construído a partir dos planos municipais e que a intervenção da extensão ao nível do município seja integrada no PMDR e articulada com o Conselho MDR e a prefeitura.

O papel da extensão é portanto duplo. Ela tem uma legitimidade e uma mandato ao nível estadual para executar as tarefas de apoio ao desenvolvimento rural. Mas também, como principal instituição de desenvolvimento rural com presença e experiência na escala local, ela tem, o deve adquirir as competências para ter um papel de assessoria dos processos de planejamento municipal, e especificamente na elaboração dos planos.

3.3. A articulação de uma base política

As experiências mostram também, quanto o processo de planejamento é uma construção social e política, e não apenas técnica. O Plano, a diferença de um projeto de assistência técnica, é uma peça política ao nível do município. Ele deve ser a expressão dos diversos setores e das ações prioritárias para a maioria dos grupos representados. Neste sentido, planejar implica em fazer escolhas. Não da para responder em mesmo tempo as aspirações de todos. O plano precisa portanto, de uma base política para garantir a sua aceitação e a execução das ações. Tal base deve ser negociada pelos responsáveis da elaboração do Plano, com o poder municipal, com os setores representados no CMDR, e obviamente com as organizações de produtores. Para utilizar uma comparação, esta negociação, deve ser realizada a partir de uma proposta mínima, de uma plataforma, da mesma maneira que o programa de ação de um grupo político ou de um candidato.

Tabela 1: As etapas e os instrumentos do processo de planejamento

ETAPAS	OBJETIVO	MÉTODOS	E INSTRUMENTOS	RESULTADOS E PRODUTOS
Estruturação	Implementar as estruturas necessárias para o PMDR	Secretarias municipais Conselhos municipais	Unidades e comissões de planejamento municipal	- Estudos, - planos - projetos
Diagnóstico	Analisar a situação e identificar propostas	- Coleta de dados - Identificação de demandas - História agrária - Estratificação do meio	Bibliografia/cartografia Entrevistas (ind. e colet.) reuniões/pessoas chaves Estudo de trajetórias de desenvolvimento - Zoneamentos e tipologias	- caracterização do meio - levantamento de demandas - identificação de potencialidade - perspectivas e tendências - unidades espaciais - tipos de atores
Reflexão	Procurar informações para formular soluções	- Sistemas de informação - Grupos de interesse	- Inventário de tecnologias - Inventário de soluções	- Referências - Inovações - Soluções
Programação	Definir prioridades, objetivos, metas e responsabilidades Elaborar o PMDR	- Restituição dialogada e diferenciada - Confrontação e verificação	- Reuniões e sessões de restituição - Representação gráfica	- Propostas imediatas - Plano Municipal
e Divulgação	Informar dos objetivos e conteúdos do Plano	- Reuniões - e mídia	- Sessões de restituição	Socialização das metas e propostas
Execução	Realizar e operacionalizar as ações e os projetos programados	- Capacitação - Organização - Captação e distribuição de recursos	Programas, projetos e operações atores e Instituições responsáveis	Convênios e contratos
Acompanha- mento e avaliação	Apreciar a realização dos objetivos e os resultados para poder reordenar o processo	Sistemas de informação acompanhamento e avaliação Treinamento	- Dispositivos de informação e monitoramento, - Entrevistas, reuniões	Indicadores, relatórios, Reorientações

Algumas respostas as perguntas e dúvidas do grupo (por Eric Sabourin)

Planejamento da agricultura familiar : 3 desafios para o novo milênio

1. Como associar os marginalizados ao processo : sem terras, analfabetos, etc

O segmento da agricultura familiar é vasto e diversificado. Inclui também categorias de produtores que são tradicionalmente marginalizadas por não ter as possibilidades de acesso a propriedade e a informação e, nem falar, a financiamentos. São os sem terra (meeiros, posseiros, etc), os minifundistas e os analfabetos.

Os alcances da reforma agrária não resolvem essa situação, as fileiras de sem terras “alistados” são longas. A prioridade é obviamente o esforço ao nível da educação de adultos, da capacitação profissional, mas os retornos somente são verificados a prazo. Alternativas locais podem ser encontradas através da pluri-atividade que permite fixar sem terras e minifundistas no espaço local. Além da dupla atividade (produção familiar e assalariamento), novas formas de rendas alternativas podem ser encontradas: agro-indústria localizada, turismo rural, serviços de proximidade são mais bem alternativas para os mais jovens ou os mais capacitados. Alternativas podem ser procuradas através do regulamento dos estatutos dos meeiros e dos diaristas, por exemplo, neste último caso via cooperativas de trabalho.

A experiência dos grupos de interesse, revelou-se uma excelente forma de aprendizagem técnica dos sem terras e analfabetos integrados aos grupos, e até uma alternativa de renda através da sua integração como assalariados nos grupos de produção comunitária como em Pintadas-BA.

2. Desenvolvimento Sustentável, organização política e contexto econômico

A idéia de desenvolvimento sustentável é generosa e justa. Os seus princípios devem ser divulgados e experimentados. Porém, a aplicação de esta proposta em qualquer contexto deve ser examinada com cuidado e com um olhar crítico.

Fala-se muito de planejamento de desenvolvimento local sustentável ou de agricultura sustentável, como se fosse uma alternativa, uma receita que bastaria colocar em aplicação ao nível local, ao nível dos produtores, para melhorar a situação ou ainda para ser reconhecido pelos tomadores de decisão e pelos organismos internacionais financiadores do desenvolvimento. Ora bem, o desenvolvimento sustentável, a agricultura sustentável, não se trata de uma proposta técnica como a agricultura agro-ecológica, mas de um ideal como a justiça social, que deve ser construído politicamente e civicamente. Seria um mito perigoso passar a idéia de que apenas os agricultores e os atores do desenvolvimento local de uma região marginalizada e explorada como o Nordeste têm um papel e uma responsabilidade essencial em matéria de desenvolvimento sustentável. Eles têm a mesma responsabilidade que qualquer cidadão em não depredar o meio ambiente e os recursos naturais locais, em procurar alternativas de emprego e renda. Mas eles têm, antes de tudo a responsabilidade e o dever de alimentar as suas famílias e de lutar para os seus direitos : acesso a terra, a emprego, a moradia, a cidadania.

A realidade do contexto econômico atual evidência a distância existente entre a exigência ética da prática do desenvolvimento sustentável e a dinâmica excludente do modelo de economia neo-liberal, associada antes de tudo à procura do lucro máximo e mais imediato

possível. Defender a idéia de um desenvolvimento sustentável regulado pelo mercado é um engano grave na situação atual. A globalização econômica é apresentada como inevitável e saudável, porque os interesses econômicos transnacionais têm interesse em torna-la generalizada e até incontrollável. Ela chega assim a ser transfigurada pela ideologia neo-liberal e apresentada como um desafio, um “challenge”, que até os agricultores familiares, como micro-empresários, não poderiam perder. A realidade é outra. De fato, existem meios para a agricultura familiar e os trabalhadores rurais resistirem a estes mecanismos. A realidade é que, a pesar da tentativa de globalização do mercado e de uniformização dos padrões de consumo, a população de numerosas partes do mundo, prefere ainda produtos locais ou regionais. Nas cidades brasileiras como em outros países, numerosos consumidores preferem produtos caseiros, agroecológicos, granjeiros, ou simplesmente típicos da agricultura familiar ou de uma região específica. Existe portanto, além dessas localidades, tradições, um “saber-fazer” localizado, técnicas de produção e de processamento, condições agro-ecológicas específicas que produzem esta diferenciação dos produtos biológicos.

Essas características devem ser aproveitadas pela agricultura familiar para resistir e existir apesar da globalização. Mas não são oportunidades do mercado capitalista: são janelas de mercado e de consumo. São, sobre tudo, limitações e falhas do projeto neo-liberal transnacional. Elas devem ser trabalhadas e aproveitadas como tal.

3. Alternativas de geração de emprego para os jovens rurais

A primeira fonte de renda e de empregos no meio rural depende da aplicação da reforma agrária e de políticas diferenciadas destinadas a fortalecer e a assegurar as condições de reprodução da agricultura familiar. Não existe no Brasil geração de empregos com custos tão baixo¹ comparados com outros setores de atividade. Por outra parte, o Brasil é um dos raros (tal vez o único) países que dispõem dessas condições básicas: uma reserva de terras pouco ou não valorizadas e um importante mercado interno em plena expansão.

A geração de renda para os jovens rurais pode também ser procurada na diversificação das atividades locais: diversificação da produção agropecuária familiar, melhor articulação ao mercado, mas também processamento de produtos e agregação de valor através da melhoria da qualidade dos produtos. Para isto, o Pronaf e alguns projetos estaduais, tem previsto fundos de investimento e custeio para a pequena agro-indústria. Mas, em qualquer caso, paralelamente as condições econômicas, é tão importante assegurar as condições sociais para a permanência dos jovens no meio rural. Essas condições são ligadas as infra-estruturas sociais (educação, saúde, transporte e comunicação, etc), mas também aos investimentos em matéria de cultura e lazer: esporte, turismo, música, dança, festas locais, criação artística. Os jovens podem aceitar ganhar pouco para ficar na comunidade, ou até realizar trabalhos tão duros e pesados como seus pães, mas não sem ter acesso a um mínimo de vida social e cultural. Em muitos casos, não somente não existe nenhum investimento para lazer, espetáculos e desportos, mas as práticas ou os valores da cultura popular rural foram depreciados e abandonados.

¹ segundo o relatório sobre desenvolvimento humano no Brasil do PNUD (1995) a criação de um emprego na agricultura custa 12.000 US\$, na construção civil, custa 22.000 US\$, na industria mecânica 37.000 US\$.