



ISSN 2317-3122



GRUPO VERDE DE AGROECOLOGIA E AGRICULTURA

Planos municipais de desenvolvimento rural e metodologias para elaboração: Caso de Concórdia - SC

Local rural development plans and methodologies for elaboration: Case Concordia – SC

Vilson Inácio Engelmann¹, Celso Zarpellon², Lucilene de Abreu³, Lúcia Salengue Sobral⁴

Resumo: O marco da gestão territorial no Brasil é o Estatuto da Cidade, promulgado em 2001, porém, específico para o meio urbano. A incorporação de políticas públicas pelos poderes municipais, visando o planejamento do município que inclua o meio rural, ainda é incipiente no país. Este estudo objetivou apresentar a experiência do município de Concórdia - SC, que incorporou na agenda política o compromisso da gestão territorial, elaborando o Plano Diretor Municipal Rural (PDMR), como ferramenta de gestão, e também, verificar as ações específicas para a questão ambiental. Os resultados obtidos pelo PDMR refletem nos indicadores: o município ocupa a quadragésima posição nacional no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e décimo primeiro no estado; além da primeira colocação no estado e décimo segundo lugar na federação para o Índice de Desenvolvimento Municipal. Em relação as questões ambientais, verifica-se que apesar da proposição de diversos programas voltados para o desenvolvimento sustentável, na questão da concentração de animais e dejetos, não houve nenhuma ação de monitoramento e restrição destas atividades, necessitando somente que atendam as disposições da legislação ambiental vigente, transferindo para a esfera Estadual e Federal a aplicação de legislações específicas, o que pode a longo prazo fragilizar a sustentabilidade do município.

Palavras-chaves: Plano diretor rural. Planejamento rural. Gestão territorial. Estatuto da cidade.

Abstract: The framework of territorial management in Brazil is the City Statute, enacted in 2001, however, specific to urban areas. Incorporation of public policy by the municipal authorities, in order to plan the municipality that includes the rural areas is still incipient in the country. This study aimed to present the experience of the municipality of Concordia - SC, which incorporated the political agenda the commitment of territorial management, developing the Rural Master Plan (PDMR) as a management tool, and also check the specific actions for environmental issues. The results obtained by PDMR reflected in indicators the municipality occupies the fortieth national position in the Human Development Index (HDI) and eleventh in the state; in addition to the first place in the state and twelfth in the federation for the Municipal Development Index. Regarding environmental issues, it appears that despite the proposition of programs for sustainable development, the issue of concentration of animals and manure, there was no monitoring action and restriction of these activities, requiring only that meet the legislation current environmental, transferring to the state and federal sphere the implementation of specific laws, which may in the long run weaken the municipality's sustainability.

Key words: Plan rural director. rural planning. territorial management. Status of the city.

*Autor para correspondência

Recebido para publicação em 05/10/2017; aprovado em 25/12/2017

Engenheiro Agrônomo, Universidade Comunitária da Região de Chapecó-UNOCHAPECÓ, E-mail: vilsoninacio@unochapeco.edu.br.

Prof. do curso de Agronomia, Universidade Comunitária da Região de Chapecó (UNOCHAPECÓ), Chapecó-SC, E-mail: celsoz@uochapeco.edu.br.

Prof. do curso de Agronomia, Universidade Comunitária da Região de Chapecó (UNOCHAPECÓ), Chapecó-SC, E-mail: labreu@uochapeco.edu.br.

Prof. do curso de Agronomia, Universidade Comunitária da Região de Chapecó (UNOCHAPECÓ), Chapecó-SC, E-mail: luciass@uochapeco.edu.br.

INTRODUÇÃO

Existe uma constante preocupação no mundo atual voltada não apenas ao crescimento econômico das nações, mas que este crescimento gere distribuição de riqueza, inclusão social e que os processos sejam participativos e sustentáveis. Para isso é de fundamental importância à gestão territorial.

É dessa forma que se posiciona a Constituição Brasileira de 1988 e, posteriormente em 2001, com a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) que decretou a obrigatoriedade da elaboração de Planos Diretores Municipais, que tem por objetivo o ordenamento territorial, sendo obrigatório a implementação para os municípios com população maiores que 20.000 habitantes.

O Estatuto da Cidade no sétimo parágrafo do artigo segundo, especifica que, deve-se buscar a integração entre as atividades urbanas e rurais, visando o desenvolvimento socioeconômico de todo o território do município. O plano diretor para o município é a principal lei de ordenamento territorial, devendo as demais leis e diretrizes, cumprirem o que está estabelecido. Por isso, o mesmo deve obrigatoriamente abranger a totalidade do município.

Segundo a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), para alcançar o desenvolvimento sustentável é necessário ver a realidade como um todo, sendo importante considerar, para além das questões econômicas, a conservação do meio ambiente, a igualdade social e também os valores, desejos e necessidades das pessoas, elaborando uma proposta que tenha as pessoas como objetivo final do desenvolvimento.

Em economias baseadas na cadeia agroindustrial, existe a dependência direta do meio rural para o fornecimento de matéria prima para a agroindústria. O censo agropecuário do IBGE (2006) demonstrou a importância da agricultura familiar no Brasil, que respondia por 70% da produção de alimentos básicos consumidos pelos brasileiros: 87% da mandioca, 70% do feijão, 59% da carne de suínos, 58% do leite, entre outros.

Para Nunes (2007), a política agrícola deverá agir no sentido de criar alternativas econômicas mais rentáveis, menos agressivas ao meio ambiente e à saúde e que garantam maior oferta de alimentos aos próprios agricultores e ao consumo interno.

Um dos objetivos da política agrícola é o papel do Estado na função de planejamento, visando assegurar o incremento da produção e da produtividade agrícola, a regularidade do abastecimento interno, especialmente alimentar, preservar os ecossistemas e garantir a inclusão social.

Para Silva e Francischett (2012), é no meio rural onde se manifestam as diversidades regionais, onde há a ocupação humana tradicional, a preservação da biodiversidade, dos mananciais hídricos, favorecendo a manutenção da qualidade e a disponibilidade da água.

Analisando-se a distribuição espacial da população e verificando a importância da agricultura no contexto mundial e local, é de suma importância a garantia de condições de vida, produção e reprodução do meio rural, pois a mesma é responsável pela segurança alimentar da população, e tem ganhado cada vez mais destaque econômico, inclusive sua participação na balança comercial. Cabem aos governos administrarem as diferenças sociais, inclusive as setoriais, criando condições e solucionando problemas para o pleno desenvolvimento territorial.

A pesquisa

O município de Concórdia está localizado na região oeste do estado de Santa Catarina, possui uma população de 68.621 habitantes, destes 54.865 residem no meio urbano e 13.756 no meio rural, conforme dados do censo demográfico do IBGE (2010).

Em 2011, o município realizou a revisão do Plano Diretor Municipal, porém, conforme afirma Vicente Junior (2014), o mesmo foi voltado para o meio urbano, apesar, da existência de Leis (Lei 2490/90 e as leis complementares 72/93 e 134/97) que estabeleciam normas e diretrizes voltadas para a área rural do município, visando seu desenvolvimento.

Em 2012, visando suprir a lacuna existente no plano diretor municipal, o poder público conduziu e elaborou o Plano Diretor Municipal Rural de Concórdia (PDMR).

É neste sentido que o município de Concórdia através do poder público municipal buscou como instrumento de planejamento municipal um plano de desenvolvimento rural.

Vicente Junior (2014), que analisou o Plano Diretor Municipal de Concórdia, no aspecto ambiental, conclui que é difícil conciliar preservação ambiental com expansão urbana, já que a mesma como é o caso de Concórdia, se torna mais intensa a cada ano.

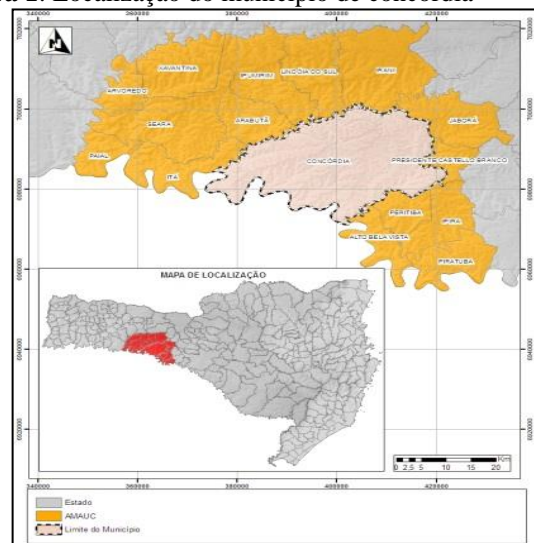
Este estudo objetivou apresentar a ferramenta de gestão PDMR do município de Concórdia, evidenciando o modo como o mesmo foi elaborado, e visando verificar as ações específicas para preservação ambiental do município, que impactam diretamente na sustentabilidade.

MATERIAL E MÉTODOS

Localização da área de estudo

O Município de Concórdia está situado na Região Oeste Catarinense, a 493 km da capital Florianópolis, numa altitude de 550 metros acima do nível do mar. O município possui um território de 797,260 km², limitando-se ao norte pelo município de Lindóia do Sul, Ipumirim e Irani, ao sul pelo Estado do Rio Grande do Sul, a leste pelos municípios de Jaborá, Presidente Castelo Branco, Peritiba, Ipira e Alto Bela Vista, e a oeste pelo município de Itá e Arabutã.

Figura 1: Localização do município de concórdia



Fonte: Plano Diretor Municipal Rural de Concórdia, 2014.

Esta pesquisa é caracterizada por um estudo de caso do PDMR, com vista no processo de elaboração e cumprimento com o modelo proposto no estatuto da cidade, e uma análise do tratamento da questão ambiental do plano.

Procedimento metodológico

Está baseado no levantamento bibliográfico em periódicos, livros, revistas e legislações acerca dos planos diretores e planos de desenvolvimento rural. Após esta etapa, foram realizadas diversas leituras e sistematizações do PDMR, desde seu processo de condução da elaboração, diagnósticos e

propostas previstas no mesmo, sobre a premissa de desenvolvimento sustentável.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Concórdia utilizou-se da metodologia recomendada para o desenvolvimento de planos diretores municipais estabelecidos na Resolução nº 25, de 18 de março de 2005, do Ministério das cidades e do Conselho das Cidades, para o desenvolvimento do PDMR.

A elaboração aconteceu em oito etapas, como pode ser visualizado no Quadro 01.

Quadro 1: Etapas do PDMR e objetivos de cada etapa.

- 1. Formação do grupo de trabalho e elaboração do plano de trabalho:** Condução do processo de elaboração do plano.
- 1. Participação popular:** Através da sensibilização, estimular a participação para o alcance do público alvo.
- 2. Diagnóstico técnico participativo:** Realização de audiências públicas, com diagnóstico mais próximo da realidade.
- 3. Apresentação do sistema de informação geográfica:** Socialização dos resultados, armazenamento em sistema informatizado.
- 4. Prospectiva e planejamento estratégico:** Perspectivas para construção de cenários, definindo as prioridades.
- 5. Programas, projetos e ações:** Atendimento as necessidades do público alvo.
- 6. Plano de ação:** Estabelecimento de prazos, curto, médio e longo para o desenvolvimento dos programas e ações previstas
- 7. Entrega da versão preliminar do plano diretor municipal rural:** Submissão ao poder legislativo para aprovação

No primeiro momento, ocorreu o planejamento prévio para sua elaboração, onde houve a capacitação técnica da equipe envolvida, e ações de comunicações sociais que visaram à sensibilização e a mobilização social. Na segunda etapa, ocorreu a elaboração do plano, onde se realizou um diagnóstico participativo para a construção dos objetivos, sendo estes pactuados com a comunidade envolvida. Com isso, foi possível definir as ações a serem implementadas e estabelecer as prioridades para cada ação.

Um dos pontos primordiais do plano foi a elaboração e definição das diretrizes, prospectivas estratégicas e os correspondentes planos e ações. Para o desenvolvimento destes, utilizou-se da ferramenta de cenários prospectivos, sendo esta, uma importante ferramenta de planejamento estratégico. Esta ferramenta busca traçar apontamentos de fatos que possam ocorrer no futuro, visando identificar suas causas e efeitos, ou seja uma ferramenta para ajudar a obter uma visão a longo prazo.

Para Heijden (2009) o termo cenário representa “a configuração formada pela descrição de uma situação

futura e pelo curso de eventos que capacitam alguém a progredir da situação de origem para a situação futura”.

Wright, Silva e Spers (2010), explicam que os cenários prospectivos são muito complexos, pois existem a interação de diversos fatos que atuam sobre as condicionantes, por isso afirmam:

A consideração de tais forças não deve se limitar à extrapolação de tendências passadas. É preciso ir além e adotar uma abordagem pluralista do futuro, balizada por forças restritivas e por forças propulsoras que atuam sobre as variáveis do sistema, bem como os limites naturais ou sociais dentro dos quais as variáveis podem evoluir no horizonte de tempo em análise.

Sendo assim, a análise prospectiva do PDMR dividiu-se em dois grandes eixos, meio ambiente e desenvolvimento socioeconômico, conforme quadros 02 e 03.

Quadro 2: Programas previstos para o eixo meio ambiente.

- 1.** Criação de instrumentos que possibilitam maior facilidade e rapidez nos processos de licenciamentos ambientais para a atividade agropecuária.
- 2.** Racionalização dos processos de florestamento e reflorestamento.
- 3.** Racionalização dos sistemas de captação e uso da água na atividade agropecuária.
- 4.** Preservação e recuperação de solos agrícolas e recursos hídricos.
- 5.** Implantação de sistema de saneamento básico rural.

Quadro 3: Programas previstos para o eixo desenvolvimento socioeconômico.

- I. Diversificação dos sistemas produtivos.
- II. Criação de condições mais favoráveis para a fixação do jovem no campo sua inserção na atividade produtiva rural.
- III. Criação de condições que potencializem a assistência técnica aos produtores rurais.
- IV. Melhorias no programa municipal de prestação de serviços nas propriedades.
- V. Melhorias no programa municipal de conservação de estradas rurais secundárias.
- VI. Criação de agrovilas rurais.
- VII. Regulação do processo de uso e ocupação de áreas lindeiras ao lago de Itá e outros cursos D'água.

Os programas previstos para os eixos meio ambiente e desenvolvimento socioeconômico seguiram os seguintes critérios de implantação: atendimento ao objetivo principal, custos de implantação, impactos ambientais, grau de aceitação pela população, análise de custo/efetividade e hierarquização de medidas.

Também foram elencadas quais ações deveriam ser desenvolvidas no tempo, subdividindo as mesmas em quatro prazos diferentes: imediato (3 anos) com 30 ações; curto (10 anos) com 24 ações; médio (16 anos) com 20 ações e longo (30 anos) com 14 ações. Isto demonstra que o PDMR permite planejamento de situações futuras. O plano de ação estabelece prazos para o desenvolvimento das ações, porém, não especifica quem ou qual departamento ou pessoa é responsável pela referida ação. Em um sistema de gerenciamento, deve-se possuir no mínimo uma estrutura organizacional, onde estão representados os papéis e responsabilidades de cada integrante e a forma de como o projeto se relaciona com os demais.

Conforme Neto, Gehlen e Oliveira (2010), no processo de construção de um projeto, é imprescindível o cumprimento de três fases: o planejamento, a implementação e a avaliação.

Pode-se observar que as propostas estabelecidas pelo PDMR apresentaram cinco programas para o eixo meio ambiente (Quadro 02), demonstrando a preocupação na sustentabilidade do meio rural do município.

Porém, uma questão de importância para a sustentabilidade do meio ambiente é a poluição ambiental, por dejetos de animais. O diagnóstico do município apresentou uma grande concentração de animais, aproximadamente 373.000 suínos, 3.930.000 aves e mais de 100.000 bovinos (a maioria de leite). Para esta questão, não houve o desenvolvimento de nenhuma ação de monitoramento e restrição para o desenvolvimento destas atividades, necessitando somente que atendam as disposições da legislação ambiental vigente.

Neste aspecto, analisando-se a economia do município, se verifica que existe um ponto de conflito entre a visão produtivista e a visão ambiental, já que ambos possuem objetivos contrários. O PDMR se propôs a criar instrumentos que possam ter uma maior agilidade nos processos de licenciamento ambiental, porém, deve-se atender as normas estabelecidas pela FATMA e IBAMA.

A questão ambiental implica diretamente no âmbito do desenvolvimento sustentável, a qual, conforme a Organização das Nações Unidas (ONU) (2013) define como o desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das gerações futuras. Cabe ressaltar, que o PDMR tem como objetivo principal atender as demandas do público alvo, que são os agricultores, sendo, portanto, natural a ocorrência de diversos pontos de conflito ambiental.

Apesar dos conflitos citados, o PDMR possui uma série de programas de importância para a sustentabilidade do

município, com destaque para o sistema de saneamento básico, a racionalização no uso da água, a preservação e recuperação dos solos agrícolas e dos recursos hídricos.

Na análise do processo de elaboração do PDMR, chamou a atenção à baixa participação popular nas audiências públicas, não chegando a 5% do público alvo.

Isso implica no gerenciamento de programas, onde a participação dos beneficiários e possivelmente de vários outros parceiros é fundamental para o êxito, quando se visa o desenvolvimento. O gerenciamento deve começar na fase da análise da situação, pois a percepção dos problemas vividos pelo grupo alvo é fundamental para a elaboração de propostas adequadas. Igualmente importante é a participação no planejamento, que nada mais é do que a antecipação da situação futura desejada e a definição dos meios e caminhos. Imaginar uma situação futura possibilita discutir o desejável e o viável, dois aspectos que devem ser esclarecidos e compreendidos pelos beneficiários do projeto.

Um dos aspectos de destaque nessa pesquisa que é a base para o ordenamento territorial, é o mapeamento de todo o território municipal. Este mapeamento permitiu a elaboração de diversos mapas com informações variadas: altimetria, declividades, hidrografia, uso do solo, recursos naturais, entre outros. Estes mapas são fundamentais para o acompanhamento da evolução territorial, sendo indicadores importantes, principalmente na questão ambiental.

CONCLUSÕES

O município de Concórdia incorporou o planejamento municipal rural na sua agenda, utilizando a ferramenta de gestão PDMR. Os resultados deste planejamento se refletem nos indicadores alcançados pelo município, que ocupa a 40ª posição nacional no IDH, sendo 11º colocado no estado de Santa Catarina. No Índice de Desenvolvimento Municipal ocupa a primeira colocação no estado e 6º na federação, confirmando a importância da realização da gestão territorial municipal.

O planejamento das atividades para a elaboração do PDMR foi bem estruturado, obedecendo todas as etapas propostas pelo Estatuto da Cidade, mas, não cumpriu o sistema de acompanhamento e controle, mecanismos importantes para assegurar a efetiva implementação dos programas.

Em relação as questões ambientais, o PDMR propôs cinco programas, voltados para o desenvolvimento sustentável do município, porém, a questão da concentração de animais e consequentemente de dejetos, não foi tratado em nenhum destes, transferindo para esfera Estadual e Federal a aplicação de legislações específicas.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos ao edital 003/2015 da Universidade Comunitária da Região de Chapecó, que concedeu através do Artigo 171 do Governo do Estado de Santa Catarina Bolsa de Estudo, Pesquisa e Extensão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

HEIJDEN, K. V. D. **Planejamento por cenários: a arte da conversação estratégica**. Tradução Cristina Bazán e Rodrigo Lopes Sardenberg. Porto Alegre: Bookman, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo agropecuário 2006**. Rio de Janeiro, 267 p. 2006. Disponível em: <http://downloads.ibge.gov.br/downloads_estatisticas.htm>. Acesso em: 26 abr. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

NETO, A.B. GEHLEN, I. OLIVEIRA, V. L. DE, **Planejamento e gestão de projetos para o desenvolvimento rural**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad013.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

NUNES, S. P. Instrumentos de política agrícola para a agricultura e a agricultura familiar no Brasil. **Boletim eletrônico**. Departamento de estudos Sócio-Econômicos Rurais, 2007. Disponível em: <<http://www.deser.org.br/documentos/doc/Pol%C3%ADtica%20Agr%C3%ADcola.pdf>>. Acesso em 12 jul. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório do desenvolvimento humano 2013**. New York, 2013. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2013_portuguese.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2016.

SILVA, I. O. R. DA; FRANCISCHETT M. N. **A relação sociedade-natureza e alguns aspectos sobre planejamento e gestão ambiental no Brasil**. Revista Digital para Estudantes de Geografia e Ciências Sociais, 2012. Disponível em: <<http://web.ua.es/es/revista-geographos-giecryal/documentos/sociedad-naturaleza.pdf?noCache=1330079783468>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

VICENTE JUNIOR, O. J. **Uma análise do plano diretor municipal de Concórdia/SC e suas proposições ambientais**. 2014. Monografia (Especialização em Gestão Ambiental em Municípios). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Medianeira, 2014.

WRIGHT, J. T. C.; SILVA, A. T. B.; SPERS, R. G. **Prospecção de cenários: uma abordagem plural para o futuro do Brasil em 2020**. Revista Ibero-Americana de Estratégia, 2010. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/3312/331227115008.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2016.