

## DESENVOLVENDO DIRETRIZES MUNICIPAIS DE POLÍTICA AGRÍCOLA PARA OS MUNICÍPIOS DE SÃO ROQUE, PIEDADE E SALTO DE PIRAPORA.

RIBEIRO, F. C.

Fatec José Crespo Gonzales – Fatec Sorocaba – Coordenadoria de Análise e Desenvolvimento de Sistemas  
e-mail: francisco.ribeiro@fatec.sp.gov.br

Developing Municipal Agricultural Policy Guidelines for the Municipalities of São Roque, Piedade, and Salto de Pirapora.

Eixo Tecnológico: Gestão e Negócios

### Resumo

Este estudo tem por objetivo final contribuir para a construção de políticas agrícolas municipais como um documento consistente. Aborda o desafio de desenvolver políticas públicas estruturadas em municípios com menos de 200.000 habitantes, que constituem a grande maioria das cidades brasileiras. A proximidade entre os agentes políticos e a população em cidades pequenas frequentemente leva a relações pessoais e a uma política mais personalista. No entanto, essa dinâmica pode afetar negativamente a qualidade da gestão pública e gerar relações de patronagem. Ministério Público e Tribunal de Contas trabalham para melhorar a efetividade dos recursos públicos. O estudo defende a construção de documentos de políticas públicas como meio de minimizar a pessoalidade na administração pública. A pesquisa adota uma abordagem de pesquisa-ação e é conduzida nos municípios de São Roque, Piedade e Salto de Pirapora, como uma extensão da experiência desenvolvida em Sorocaba, e é uma experiência piloto para levar, futuramente tanto quanto possível, a todos municípios pertencentes ao arranjo Produtivo local Agrotech da Região Metropolitana de Sorocaba. A análise das legislações municipais revela a dispersão e redundância das leis agrícolas. A metodologia inclui a apresentação das análises aos Conselheiros e autoridades locais, ouvir as preocupações dos agricultores e elaborar minutas de leis de diretrizes de política agrícola. A pesquisa busca, assim, contribuir para a melhoria da qualidade institucional.

**Palavras-chave:** *Políticas Agrícolas Municipais, Políticas Públicas Estruturadas, Arranjo Produtivo Local Agrotech, Região Metropolitana de Sorocaba.*

### Abstract

This study aims to contribute to the development of robust municipal agricultural policies. It addresses the challenge of designing structured public policies in municipalities with populations below 200,000, which constitute most Brazilian cities. The close interaction between local political stakeholders and the population often fosters personalized politics. However, this dynamic can potentially undermine the quality of public administration and foster patronage relationships. Regulatory bodies, including the Ministério Público do Brasil (Brazilian Public Prosecutor's Office) and the Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (Audit Court of the State of São Paulo), actively strive to enhance the efficiency of public resources. The study advocates for the formulation of public policy documents to curtail personalization within public administration. Employing an action research approach, this investigation is conducted in the municipalities of São Roque, Piedade, and Salto de Pirapora. Building upon the experience developed in Sorocaba, this research serves as a pilot endeavor, with the prospective aim of extending its reach to all municipalities affiliated with the local Agrotech Productive Arrangement in the Sorocaba Metropolitan Region. Analysis of municipal legislations reveals dispersion and redundancy within agricultural laws. The methodology encompasses presenting findings to local council members and authorities, soliciting input from farmers, and drafting policy directive drafts for agricultural guidelines. Ultimately, the research seeks to contribute to the enhancement of institutional quality.

**Keywords:** *Municipal Agricultural Policies, Structured Public Policies, Agrotech Productive Arrangement, Sorocaba Metropolitan Region.*

## 1. Introdução

Desenvolver políticas públicas estruturas, em municípios com menos de 200.000 habitantes é um desafio. Municípios com menos de 200.000 habitantes representam 97,27% do total de municípios brasileiros, ou seja 5418 dos 5570 municípios brasileiros. No caso da Região Metropolitana de Sorocaba, essa característica fica ainda bem mais marcante: 1 município com mais de 200.000 habitantes, Sorocaba (723.574) e os demais 26 municípios com menos de 200.000 habitantes. [1]

Cidades com menos de 200.000 habitantes, devido à proximidade dos agentes políticos com a população, inexoravelmente, levam a relações mais pessoais e à política mais personalista e passional. Não porque a pessoa humana piora ou melhora, mas a cultura que se forma em torno do poder é determinada por esta proximidade sendo subvertida, apenas, no caso das grandes cidades ou metrópoles, onde as autoridades, embora por dever de accountability, acessíveis a qualquer cidadão, no seu dia a dia, elas são distantes, mesmo que agora ampliada pelas tecnologias da informação e redes sociais. O relacionamento pessoal e as compensações psicológicas de “conhecer o Prefeito” ser “amigo do Prefeito” se desloca para o que realmente importa ao cidadão: serviços públicos melhores, pois ele não tem tais “amenidades” psicológicas compensatórias. Não só compensatórias. Em muitos municípios pequenos, essas relações são até mais importantes do que a boa qualidade da gestão pública como um todo, pois delas podem provém ou pode provir, relações de patronagem e patrimonialismo, ou mesmo, apenas, amenidades psicológicas [2].

Isto por sua vez, reproduz, na forma como a gestão pública é feita. O princípio da legalidade, supervisionada pelo embate político, pelos órgãos de controle como Tribunal de Contas e Ministério Público, resta preservado e seus erros, vícios ou mesmo dolos, acabam por ser corrigidos ao longo do tempo pela ação destes órgãos. O mesmo não ocorre com os demais princípios.

A impessoalidade acaba se limitando ao processo legal do rito. É recorrente a promulgação de leis com vícios inconstitucionais porque o Chefe do Executivo não quer desagradar, tal vereador. Também é comum, modificar-se leis, ao bel-prazer do Chefe do Executivo em questão, para atender interesses ou vontades imediatas, como por exemplo, ampliar ou reduzir segmentos num Conselho para que se tenha apenas um Conselho validador das suas vontades. Ou mais, criar um Conselho, cumprindo requisito legal de paridade, mas cujos membros sequer representam, de fato e de direito, algum segmento. Estes, não foram eleitos pelo segmento, portanto, não receberam o escrutínio do segmento, mas são de livre nomeação do Prefeito. Este tipo de comportamento personalista é deletério. Pode não só impactar na baixa qualidade do gasto público, como pode “criar escola” mantendo esta atuação deletéria pois foi dessa maneira que os demais foram eleitos.

O Ministério Público e o Tribunal de Contas têm se esforçado para que os recursos públicos tenham melhor efetividade. O Ministério Público se debruçando em várias matérias no que diz respeito a quantidade e pertinência de cargos em comissão, entre outros dispositivos constitucionais obrigatórios [3] E o Tribunal de Contas acertadamente desenvolveu o IEG-M (Índice de Efetividade da Gestão Municipal [3], pois ao criar uma metodologia de avaliar a efetividade dos gastos públicos, ainda que não fosse a sua intenção, conduz a gestões menos personalistas, se impossível de não ser personalistas, ao menos que tal personalismo não afete, fortemente, a qualidade do gasto público.

Assim, também ganha relevância, a construção de documentos de políticas públicas como uma das formas de criar as condições para que seja minimizada a pessoalidade da administração. O termo criar condições diz respeito a ter um instrumento legal no qual os stakeholders possam fazer demandas mais contundentes, embora o diploma jurídico, apenas, não seja condição suficiente para a boa condução de uma política pública pois, vai depender dos interesses, não só em criar uma legislação eficaz e efetiva, mas, também, da cultura local como Davis e Trebilcock [5] apontaram ao comentar sobre os otimistas e pessimistas das relações entre Direito e Desenvolvimento.

Importante ressaltar também que a proximidade do público com as autoridades políticas, presente nas pequenas cidades, permite maior controle social, sem dúvida, mas, ao mesmo tempo, não significa menor corrupção. Tudo vai depender da cultura local, das disponibilidades de organismos ou pessoas para gerar uma cultura de accountability local, o que em muitos casos, não existem em pequenas cidades (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2009).

Portanto, o exercício de levantar as legislações pertinentes à política agrícola existem no município, ordená-las seja num único documento ou produzir um documento de política pública consolidante às legislações já existentes, criam as condições parciais para que a impessoalidade impere e possamos ter, com as devidas limitações, um certo “império do direito”,

A escolha dos municípios de São Roque, Salto de Pirapora e Piedade foi fruto de consulta aos integrantes do Arranjo Produtivo Local Agrotech, existente na Região Metropolitana de Sorocaba, que manifestaram formalmente o interesse na experiência.

## **2. Materiais e métodos**

### 2.1. Materiais

Estudo baseado nas legislações municipais, de alguma forma, versam sobre a agropecuária municipal.

### 2.2. Metodologia

A metodologia em curso se baseia na pesquisa-ação. Segundo Antônio Joaquim Severino:

"A pesquisa-ação é aquela que, além de compreender, visa intervir na situação, com vistas a modificá-la. o conhecimento visado articula-se a uma finalidade intencional de alteração da situação pesquisada. Assim, ao mesmo tempo que realiza um diagnóstico e a análise de uma determinada situação, a pesquisa-ação propõe um conjunto de sujeitos envolvido, mudanças que levem a um aprimoramento das práticas utilizadas. [6, p. 120]

Foi realizada e faz parte da metodologia do projeto de pesquisa, primeiramente a varredura legislativa. Num segundo momento expor aos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentáveis dos respectivos municípios, as conclusões da varredura de Leis Municipais. Num segundo momento ouvir as principais dores dos agricultores.

E, num terceiro momento, será estudar e discutir com os Conselhos Rurais respectivos, as minutas formais a ser proposta ao Poder Executivo.

No caso de São Roque, propor ações de uso do Fundo de Desenvolvimento Rural Sustentável, perfazendo a condição de participação, proposta na configuração de uma pesquisa-ação. Além do que, como aponta Tripp, "De uma perspectiva puramente prática, a pesquisa-ação funciona melhor com cooperação e colaboração" [7, p. 454]. Assim, a metodologia consiste das seguintes etapas:

- a) Varredura das legislações Municipais para responder as seguintes questões: a) As Leis sobre agricultura são esparsas ou b) Tem adequadas correlações funcionando como uma política pública consistente?
- b) Apresentação da Análise desta legislação nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável das respectivas cidades
- c) No caso de Salto de Pirapora, antecede o acompanhamento para a criação do Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável do Município, para que apropriem dela, no sentido de conheçam os regramentos existentes no município<sup>1</sup>.
- d) Reunião com os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável das respectivas cidades para compreensão das principais "dores" dos stakeholders do setor.
- e) Estudo da economia agrícola do município.
- f) Elaboração das minutas de Leis de Diretrizes de Política Agrícola de ambos os municípios, observadas suas peculiaridades.
- g) Acompanhamento da aprovação da Lei e, no caso de São Roque, acompanhamento da finalização do Plano Diretor de Desenvolvimento Rural Sustentável.
- h) Elaboração do relatório Técnico relatando a experiência e os resultados

### **3. Resultados e Discussão**

O levantamento das legislações permitiu responder à questão: a) As Leis sobre agricultura são esparsas ou b) Tem adequadas correlações funcionando como uma política pública consistente?

Em todos os municípios pesquisados, se verificou não só Leis esparsas, como às vezes redundantes [8,9,10] bem ao que Ribeiro et al. [11] apontaram sobre a prodigalidade legislativa, ou seja, produção de leis para atender uma demanda ou expectativa imediata, sem preocupação com o próprio arcabouço jurídico já existente.

---

<sup>1</sup> Etapa que está em curso.

Conforme quadro 1, abaixo pode ser verificado a quantidade de Leis que se referem de alguma forma à questão agrícola no município e que servem de referência à construção de uma política agrícola. Cabe ressaltar, que neste estágio, não se separa leis que foram revogadas em função de outras, pois ao fazer a varredura da história agrícola do município ao longo da varredura das leis, em vigentes ou não, é possível compreender e questionar se tais potencialidades ou limitações tratadas por tais documentos legais permanecem ou foram superadas e de que maneira. É um bom indicador para conhecer, não só o que se tem de ato de política pública, ainda que esparsa, mas também os objetivos que se esperava atingir e os resultados efetivos se os foram.

Tabela 1- Leis municipais pertinentes ao setor agropecuário

<b>Município</b>	<b>Leis pertinentes à Agricultura</b>
São Roque	40
Piedade	92
Salto de Pirapora	50

Fonte: Elaboração própria com base nas Câmaras e Prefeitura Municipal, 2023

No caso do município de Salto de Pirapora, ainda aconteceu algo mais curioso. Em 2022, quando o autor desta pesquisa desenvolvia um levantamento da existência de leis que criavam os Conselhos Municipais, a base de dados foi a Câmara Municipal do referido município. Com base nas legislações disponíveis, levou-se a concluir que o município possuía a Lei Complementar 01/2020 que dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento, criou o seu Conselho de Desenvolvimento (art. 140), a Lei Complementar 021/2021 que dispõe sobre a concessão de direito real de uso e doação de lotes nos distritos industriais do município, criou a Comissão de Avaliação Industrial - CAI (art. 3º) mas naquela oportunidade a pesquisa feita no site da Câmara Municipal não retornou nenhuma Lei sobre o Conselho de Desenvolvimento Rural, ou alguma espécie de Conselho de Agricultura e Pecuária. Foi-se então questionado, à época, aos representantes da Prefeitura de Salto de Pirapora sobre o Conselho de Desenvolvimento Rural e eles estavam desenvolvendo a sua criação, então foi dado em pesquisa anterior como inexistente.

No desenvolver desta pesquisa, o site da Câmara Municipal estava com problemas técnicos, e como alternativa, foi usado o site da Prefeitura Municipal, na aba Legislação Municipal, e no decorrer da pesquisa retornou a Lei 1.238 de 23/04/2008 que instituiu o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Salto de Pirapora, ou seja, este Conselho já tinha sido criado por lei em 2008.

Nem mesmo a Secretaria de Meio Ambiente, responsável pelas políticas agropecuárias municipais sabia da existência desta Lei e estava fazendo preparativos para minutar uma lei constituinte do Conselho. A comunicação desta descoberta, redefiniu os rumos do fluxo processual da Prefeitura, passando da etapa da criação do Conselho, para a sua reativação.

Por se tratar de pesquisa-ação, os demais resultados ainda estarão por vir.

#### 4. Considerações finais

Este estudo procura contribuir para transpor os desafios enfrentados na formulação de políticas públicas em municípios de pequeno porte, onde a proximidade entre políticos e cidadãos frequentemente resulta em dinâmicas personalistas.

Embora os órgãos de controle, como o Ministério Público e o Tribunal de Contas, desempenhem um papel fundamental na supervisão dos gastos públicos, ainda há uma lacuna na aplicação de princípios como a impessoalidade.

A análise das legislações municipais revela a complexidade e a falta de coerência das leis agrícolas, destacando a necessidade de um esforço coordenado para desenvolver políticas mais eficazes e abrangentes.

A construção de documentos de políticas públicas surge como uma estratégia para estabelecer um marco legal claro e minimizar a influência personalista. No entanto, reconhece-se que, além das questões legais, a cultura local desempenha um papel crucial na implementação bem-sucedida das políticas. A pesquisa em andamento busca não apenas identificar lacunas e propor soluções, mas também empoderar as comunidades locais e fortalecer a accountability. Portanto, as etapas que estão ainda por vir, serão didáticas.

Em última análise, este estudo ressalta a importância de considerar as particularidades dos municípios de pequeno porte ao desenvolver políticas públicas, incentivando a transparência, a participação e a busca pela eficácia na gestão dos recursos públicos.

#### Agradecimentos

Agradecimentos à toda equipe da Divisão de Desenvolvimento Rural de São Roque, à Secretaria do Meio Ambiente Bem-estar Animal e Sustentabilidade de Salto de Pirapora, à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente de Piedade, ao Arranjo Produtivo Local Agrotech, bem como os Conselhos de Desenvolvimento Rural das cidades citadas pela colaboração no Projeto de Pesquisa.

#### Referências

[1] IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico. Primeiros resultados**. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html?=&t=downloads> Acesso em 16 ago. 2023

[2] RIBEIRO, F. C. Das coalizões advocatórias às coalizões defensivas. uma análise da forma de administração condicionada pela dimensão dos municípios. **Revista de Estudos Universitários**, Sorocaba, v. 30 n. 2 p. 62-76, 2004.

[3] BAZZANINI, Bruna L.A.; SANCHES, Ademir G. O controle externo exercido pelo Ministério Público nos atos da administração pública: uma análise dos cargos em comissão e funções de confiança. **Revista Funec Científica – Multidisciplinar**, Santa Fé do Sul (SP), v. 9, n. 11, p. 1–8, 2020. DOI: 10.24980/rfcm.v9i11.3555. Disponível em: <https://seer.unifunec.edu.br/index.php/rfc/article/view/3555>. Acesso em: 26 ago. 2023.



- [4] TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO-TCESP – **Índice de Efetividade da Gestão Municipal. Manual 2022, dados do exercício de 2012**. São Paulo: TCESP, 2022. Disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual-IEGM%202022%20-%20Ano%20Base%202021.pdf> Acesso em 16 mar. 2023.
- [5] DAVIS, Kevin E.; TREBILCOCK, Michael J. A relação entre Direito e Desenvolvimento. Otimistas versus céticos. Revista Direito GV. São Paulo n. 5, v. 1, p. 217-268 jan-jun 2009.
- [6] SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- [7] TRIPP, David. Pesquisa-ação. Uma introdução metodológica. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 443-466, set./dez. 2005
- [8] CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO ROQUE. **Legislação Digital**. Disponível em <https://www.legislacaodigital.com.br/SaoRoque-SP>. Acessado 01 fev. – 31 jul. 2023
- [9] CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE. **Normas Jurídicas**. Disponível em <https://sapl.piedade.sp.leg.br/norma/pesquisar?tipo=4> 01 fev. – 31 jul. 2023
- [10] PREFEITURA MUNICIPAL DE SALTO DE PIRAPORA. **Legislação Municipal**. Disponível em <https://www.saltodepirapora.sp.gov.br/> 01 fev. – 31 jul. 2023
- [11] RIBEIRO, F. C. et al. Política Pública e a Integração - Prodigalidade Legislativa. Problemas para a Política Industrial e Desenvolvimento Sorocabanas. In: KON, ANITA; BORELLI, ELIZABETH. (Org.). **Aportes ao Desenvolvimento da Economia Brasileira**. 1ed. São Paulo: Blücher, 2015, v. 1, p. 41-63.