

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E ORDENAMENTO TERRITORIAL INTEGRADO

*articulação regional, descentralização de recursos e fortalecimento das vocações locais
para o desenvolvimento sustentável*

Ainor Francisco Lotério

*Engenheiro agrônomo, extensionista rural, ex-prefeito municipal, instrutor cooperativista, mestre em Gestão de Políticas
Públicas, teólogo e filósofo. Criador da Agrosófia. Portais: www.ainor.com.br e www.loterio.com.br*

O PLANO QUE DORME NA GAVETA

Conheço poucos municípios que não tenham um plano. Conheço muitos que não têm planejamento. A diferença não é de vocabulário. Plano é documento, e documento se encomenda, se imprime, se entrega em solenidade e se guarda. Planejamento é processo, e processo exige decisão continuada, orçamento vinculado, equipe permanente e disposição para dizer não ao que não cabe no rumo escolhido.

A gaveta cheia de diagnósticos é o retrato mais eloquente do problema do desenvolvimento territorial brasileiro. Não falta estudo, falta continuidade. Não falta técnico competente, falta decisão política sustentada por mais de um mandato. E não falta recurso em termos absolutos, falta chegar onde a decisão precisa ser tomada, com autonomia para ser aplicado segundo a realidade local.

TERRITÓRIO NÃO É A MESMA COISA QUE MUNICÍPIO

O município é uma divisão administrativa. O território é uma realidade viva, feita de relações econômicas, laços de parentesco, fluxos de trabalho, bacias hidrográficas, estradas, escolas e feiras. Quem mora na divisa sabe disso melhor do que qualquer planejador: estuda num município, compra em outro, trabalha num terceiro e enterra os seus onde a família sempre esteve. O espaço geográfico é um conjunto indissociável de sistemas de objetos e de sistemas de ações, e não um mosaico de limites legais (SANTOS, 2000).

Daí decorre o primeiro princípio do ordenamento territorial integrado: planejar na escala em que o problema efetivamente acontece. Saneamento, resíduos, transporte, saúde de média complexidade, turismo, cadeias produtivas e proteção de mananciais são temas que nascem regionais e morrem quando tratados como assunto de um só município. A bacia hidrográfica, adotada como unidade de planejamento nos programas de microbacias, ofereceu uma lição duradoura sobre isso: a natureza já organiza o território de um jeito que a lei apenas reconhece depois (LOTÉRIO, 2024b).

VOCAÇÃO NÃO SE INVENTA, SE DESCOBRE E SE CULTIVA

Há uma tentação recorrente na gestão pública: copiar o modelo que deu certo no vizinho. Município turístico vira modelo, e todos querem ser turísticos. Município industrial prospera, e todos passam a distribuir terrenos em busca de indústrias que não virão. O resultado é conhecido: investimento pulverizado, obra inacabada e frustração coletiva.

Vocação local é outra coisa. Ela se descobre lendo o território com honestidade: o que se produz aqui com vantagem real, que saber acumulado existe nesta gente, que paisagem, cultura, clima, água e localização temos, e o que disso pode gerar renda sem destruir o que somos. Desenvolvimento, nesse sentido, é ampliação efetiva das liberdades e das capacidades das pessoas, não apenas crescimento de indicadores agregados (SEN, 2000). E é preciso vigilância com o mito do crescimento importado, que promete a uns o estilo de vida de outros sem considerar as condições concretas de cada realidade (FURTADO, 1974).

Vocação descoberta precisa depois ser cultivada com paciência. Cadeia produtiva se estrutura em anos, não em um mandato: exige assistência técnica, crédito, formação, logística, certificação, marca e mercado. Município que troca de vocação a cada eleição nunca chega a ter nenhuma.

DESCENTRALIZAR RECURSOS OU APENAS REPASSAR ENCARGOS?

A Constituição consagrou o município como ente federado e lhe atribuiu competências próprias de interesse local (BRASIL, 1988). Na prática, porém, muitas vezes o que se descentralizou foram as responsabilidades, enquanto a arrecadação e a decisão sobre a aplicação permaneceram concentradas. O gestor local recebe a tarefa, não recebe a receita correspondente, e ainda administra recursos carimbados que nem sempre correspondem à prioridade do seu território.

Descentralização verdadeira tem três exigências. Recurso previsível, para permitir planejamento plurianual em vez de improviso anual. Autonomia de aplicação dentro de diretrizes claras, porque quem está perto do problema costuma escolher melhor. E capacidade institucional instalada, isto é, servidores qualificados, dados organizados e controle social, sem o que a autonomia se converte em desperdício ou em captura por interesses particulares.

Vale acrescentar uma observação que a experiência ensina: descentralizar sem formar é transferir problema. Antes ou junto do repasse, é preciso capacitar quem vai planejar, licitar, executar e prestar contas.

ARTICULAÇÃO REGIONAL: A COOPERAÇÃO ENTRE ENTES

O que a cooperativa é para o agricultor, o consórcio é para o município. Sozinho, o pequeno município não sustenta aterro sanitário, hospital regional, patrulha agrícola, laboratório, aterro de resíduos, corpo técnico especializado nem escala para negociar. Reunido com os vizinhos, sustenta. O ordenamento jurídico brasileiro oferece instrumento próprio para essa cooperação federativa, permitindo a gestão associada de serviços públicos (BRASIL, 2005).

Aqui a doutrina cooperativista tem muito a ensinar à gestão pública, e digo isso como quem vive dos dois lados: adesão voluntária, gestão democrática, participação proporcional nos custos e nos resultados, educação continuada dos participantes e interesse pela comunidade são princípios que funcionam tanto entre associados quanto entre prefeituras (LOTÉRIO, 2024a). O que faz um consórcio fracassar é quase sempre o mesmo que faz uma cooperativa fracassar: falta de transparência, inadimplência dos participantes e uso político da estrutura comum.

Os colegiados regionais, comitês de bacia, conselhos de desenvolvimento e arranjos produtivos cumprem função complementar, desde que tenham pauta econômica concreta e poder real de decisão sobre recursos. Fórum que apenas se reúne para ouvir apresentações cansa e esvazia.

O RURAL NO ORDENAMENTO: O QUE O ZONEAMENTO COSTUMA ESQUECER

O planejamento territorial brasileiro nasceu com viés urbano, embora o instrumento básico da política urbana já determine que o plano diretor abranja o território do município como um todo, e não apenas a área urbanizada (BRASIL, 2001). Na prática, a zona rural aparece nos mapas como espaço de reserva, área de expansão futura ou vazio a ser ocupado. Perde-se, assim, a compreensão de que ali estão a água que abastece a cidade, o alimento que a sustenta, a paisagem que a valoriza e as comunidades que lhe dão identidade.

A leitura que separa rigidamente cidade e campo já não corresponde à realidade brasileira, marcada por relações intensas e contínuas entre os dois espaços (VEIGA, 2002). Ordenar o território de forma integrada significa tratar estradas do interior, saneamento rural, conectividade, escolas do campo, agroindústrias familiares, turismo rural, proteção de nascentes e uso do solo como partes do mesmo plano, e não como apêndice do que ficou de fora do perímetro urbano.

O QUE APRENDI ENTRE A EXTENSÃO RURAL E A PREFEITURA

Trabalhei o território dos dois lados do balcão: como extensionista, ajudando comunidades a planejar suas microbacias, e como prefeito e assessor legislativo, lidando com orçamento, lei e prioridade. Dessa travessia guardo aprendizados que repito em cursos e palestras de gestão pública (LOTÉRIO, 2024c).

O primeiro é que plano sem lei e sem orçamento é intenção. Quando propus, na condição de gestor municipal, incentivos ao turismo ecológico e rural, aprendi que a ideia só ganhou corpo quando virou norma aprovada e dotação prevista. O segundo é que a comunidade que participa da elaboração defende o plano quando o governo muda, e comunidade que não participa assiste ao plano ser desmontado sem reclamar. O terceiro é que o planejamento se sustenta em gente: sem equipe técnica permanente, cada troca de administração recomeça do zero, o que é a forma mais cara de administrar.

O quarto aprendizado é de convivência. O gestor precisa saber ouvir o agricultor, o empresário, o pescador, o professor, o jovem e o idoso, porque cada um enxerga uma parte do território que os outros não veem. Planejamento participativo não é concessão democrática, é método de obtenção de informação de qualidade.

AGENDA PRÁTICA

No município: leitura honesta do território, com dados próprios e escuta da população; plano diretor que abranja a área rural; vinculação entre plano, plano plurianual e orçamento; equipe técnica de carreira responsável pelo planejamento; e um número reduzido de prioridades efetivamente perseguidas, em vez de uma lista de intenções que nunca sai do papel.

Na região: consórcios públicos com contrato de rateio honrado, colegiados com pauta econômica, planejamento conjunto de infraestrutura e serviços, e articulação com universidades, institutos de pesquisa, sistema cooperativista e entidades de classe.

No estado e na União: critérios de repasse que reconheçam as desigualdades regionais, previsibilidade dos recursos, apoio técnico à formulação de projetos nos municípios menores e compromisso com a continuidade das políticas territoriais, alinhando-as aos objetivos assumidos

internacionalmente para o desenvolvimento sustentável (ONU, 2015; SACHS, 2002).

PALAVRA FINAL

Desenvolvimento territorial não se decreta em gabinete distante nem se resolve com obra isolada e inauguração bem fotografada. Ele nasce quando um território se conhece, escolhe um rumo compatível com o que é, organiza recursos para percorrê-lo e mantém esse rumo por tempo suficiente para que ele produza resultado.

O agricultor sabe disso melhor do que muitos planejadores. Ninguém colhe no mesmo ano em que planta a árvore. Ninguém recupera um solo degradado numa safra. O que se faz é preparar bem, escolher a espécie certa para aquele lugar, cuidar com constância e ter a paciência de esperar o tempo do crescimento. Planejar um território é exatamente isso, feito com gente em vez de sementes.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**: Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Presidência da República, 2001.

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005**: dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília: Presidência da República, 2005.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

LOTÉRIO, Aínor Francisco. **Relação do cooperativismo com a sucessão familiar**: análise, desafios, lições e estratégias preditivas. Camboriú: Portal Aínor Lotério, 2024a. Disponível em: www.ainor.com.br

LOTÉRIO, Aínor Francisco. **Agricultura, meio ambiente e microbacias**: atuação profissional em extensão rural e turismo ecológico-rural. Camboriú: Portal Aínor Lotério, 2024b. Disponível em: www.ainor.com.br

LOTÉRIO, Aínor Francisco. **Gestão pública**: palestras e cursos sobre desenvolvimento local, cidadania e administração municipal. Camboriú: Portal Lotério, 2024c. Disponível em: www.loterio.com.br

ONU. **Transformando nosso mundo**: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Nova York: Organização das Nações Unidas, 2015.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

VEIGA, José Eli da. **Cidades imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Autores Associados, 2002.

SOBRE O AUTOR

Aínor Francisco Lotério nasceu na comunidade rural de Campestre, Vidal Ramos, Santa Catarina, filho de agricultores familiares. Formou-se técnico agrícola e engenheiro agrônomo, é mestre em Gestão de Políticas Públicas, com ênfase em instituições, cultura e sustentabilidade, além de psicopedagogo, teólogo e filósofo. Ingressou no serviço de extensão rural pela Acaresc, depois Emater-SC e Epagri, onde atuou em produção agropecuária, juventude rural e meio ambiente, com participação direta nos programas de microbacias

hidrográficas.

Na gestão pública, foi Prefeito Municipal de Camboriú, onde conduziu o Projeto de Controle de Simulídeos e o Projeto de Turismo Ecológico e Rural, Diretor Estadual da Epagri, Gestor Estadual do Pró-Jovem e assessor legislativo na Assembleia Legislativa de Santa Catarina. Atuou ainda como consultor cooperativista junto à Emater-RS/Ascar e ao Sistema OCB/Sescoop. Mantém o programa de rádio Alegria de Viver e é criador da Agrosafia, filosofia de vida com base nas forças agronaturais, além dos conceitos de Motivação Racional, Inteligência Orientada, Ciclomotivação e Pedagogia da Ausência.

Autor de “Pais Frouxos, Filhos Sofredores; Pais Firmes, Filhos Felizes”, “Paixão pelo Cooperativismo”, “A Eternidade em Nós” e “Um Minuto de Inspiração”, atua como palestrante e instrutor nos eixos Motivação, Cooperativismo, Comunicação, Longevidade e Agrosafia, com atuação frequente em gestão pública e desenvolvimento local. Reside em Camboriú, Santa Catarina, onde mantém o Sítio Agrosafia. Contato: ainorfloterio@gmail.com | WhatsApp (47) 99967-5010 | www.ainor.com.br | www.loterio.com.br