

Objetivos Modernos do Reordenamento Territorial

Cristina Bastos Schlemper

UFSC - Depto. de Engenharia Civil
88040-900 Florianópolis SC
bscris@gmail.com

Resumo: O tema Ordenamento Territorial surgiu de forma efetiva no Brasil por ocasião da Assembléia Constituinte de 1988, no auge da luta pela redemocratização do país e acabou consagrado na nossa Carta Magna. Entretanto, trata-se, mais precisamente de um Reordenamento Territorial, já que, na maioria das vezes os espaços já estão consolidados, social, econômica e materialmente, já se encontrando ocupados pela população, com uma estrutura definida pelo processo de urbanização. No caso do Brasil, imprescindível que novas áreas urbanas sejam reorganizadas, para um melhor distribuição de terras, já que, nas últimas décadas, sofreu um acelerado processo de urbanização, acarretando na distribuição do espaço urbano de forma desproporcional e irregular. Todavia, os planos de reordenamento devem ser adaptados às características locais.

Palavras chaves: Ordenamento/Reordenamento Territorial. Planejamento Urbano. Distribuição de Terras.

Abstract: The subject Land Adjustment appeared for the first time in Brazil in occasion of the Constitutional convention of 1988, in the height of the fight for the re-democratization of the country and it was consecrated in our Fundamental Law of 1988. However, it has been treated, more particularly as a Land Readjustment, since, most of the time the spaces are already consolidated, social, economically and materially, and are occupied by the population, with a structure defined by the urbanization process. In Brazil, it is vital that new urban areas are reorganized, for one better land distribution, since, in the last few decades, it has suffered one sped up process from urbanization, causing a disproportionate and irregular form distribution of the urban space. In the meantime, the Land Readjustment plans must be adapted to the local peculiarities.

Keywords: Land Adjustment/Readjustment. Urban Plan. Land Distribution.

1. INTRODUÇÃO

Reordenamento Territorial (RT), ou *Land Readjustment* em inglês, é um processo de aquisição de terras, criado há mais de 100 anos na Alemanha por Franz Adickes, através da implementação de uma lei que forçava os proprietários a tomarem parte no desenvolvimento urbano. A idéia básica do processo é realizar uma ‘troca’ de terrenos entre o poder público e o privado, sem a necessidade de desapropriação.

Este método tem se mostrado bastante versátil, porém apresenta “muitas peculiaridades e tem sido utilizado de muitas maneiras diferentes pelos diferentes países que o adotaram” (BORIN e PHILIPS, 2006).

Para diversos autores, o *Land Readjustment* é considerado um dos mais completos processos de aquisição de terras. Apesar de ser pouco difundido aqui no Brasil, este processo é amplamente utilizado pela Alemanha, tendo sido adaptado às condições locais para seu procedimento em países como no Japão, na Coreia, em Taiwan, na Indonésia, na Malásia, dentre outros.

Ressalte-se, que a implantação de um plano consistente de Reordenamento Territorial seria de vital importância para o Brasil.

É cediço, todavia, que a efetivação de um projeto deste quilate carece de um estudo apurado sobre as peculiaridades locais de onde será implantado.

Entretanto, o presente trabalho tem a intenção apenas de demonstrar, ainda que de forma sucinta, os principais objetivos do Reordenamento Territorial na atualidade, visando chamar a atenção sobre sua importância e benefícios para o país.

2. CONCEITO DE REORDENAMENTO TERRITORIAL

Em princípio cumpre esclarecer que “o tema Ordenamento Territorial surgiu de forma efetiva no Brasil por ocasião da Assembléia Constituinte de 1988, no auge da luta pela redemocratização do país. Inspirado nos ‘planos de ordenação do território’, à semelhança de experiências então em curso no continente europeu, o tema acabou consagrado em nossa Carta Magna” (in FERREIRA, 2003).

HÜBNER, 2006 citando BORIN, 2006, afirma que “o ordenamento territorial pode ser conceituado como um conjunto de princípios, regras e ações que visam garantir a organização do espaço através de um processo dinâmico, flexível e participativo. Sendo assim, o ordenamento territorial é instrumento para realizar as diretrizes do planejamento urbano”.

O tema Ordenamento Territorial “nasceu no país como instrumento de planejamento, como elemento de organização e de ampliação da racionalidade espacial das ações do Estado. Passados mais de 15 anos da promulgação da Constituição Federal, ainda hoje debatemos a melhor forma de ordenar o território. Desde então, o país avançou muito no sentido da instituição de uma base legal para diversas missões territoriais associadas ao ordenamento territorial” (FERREIRA, 2003).

Entretanto, trata-se, mais precisamente de um **Reordenamento Territorial**, já que, na maioria das vezes os espaços já estão consolidados, social, econômica e materialmente, ou seja, já se encontram “ocupados pela população, com uma estrutura definida pelo processo de urbanização, um resultado da coletividade, das relações e interrelações sociais, econômicas, culturais e políticas. Dada a dinâmica de ocupação destas áreas, muitas vezes estes espaços apresentam deficiências de equipamentos, infraestrutura, entre outros, ocasionadas pela falta de planejamento e controle do Estado” (BRANDT, 2005).

Existe, hoje em dia, uma gama de termos relacionados ao ordenamento territorial, e, todos eles concordam em um ponto: trata-se de uma ferramenta para a gestão territorial urbana, podendo ser utilizada para a reorganização de áreas ocupadas ou simplesmente para urbanização de áreas em expansão (HÜBNER, 2006).

NETO, 2003, vale-se do termo Reparcelamento do Solo, afirmando tratar-se de “uma técnica para implantação de melhorias urbanas como ruas, parques e saneamento básico, necessários para a qualidade de vida das populações. Criando e implantando infra-estrutura urbana e comunitária, dividindo, anexando, alterando e permutando parcelas de terras, a área é potencializada em conforto urbano e ambiental, além de sua valorização econômica”.

Para YOMRALIOĞLU *et al*, 1996, o RT é basicamente um sistema de reforma de terras, que almeja ordenar (ou reordenar) terras rurais e terras urbanas distribuídas sem planejamento prévio ou irregularmente divididas, realocando-as de forma equilibrada, respeitando as necessidades do uso público e do privado, bem como os requisitos do planejamento urbano municipal.

BORIN e PHILIPS, 2006 definem RT como “uma ferramenta para a gestão territorial urbana, que pode ser utilizado para a reorganização de áreas ocupadas ou simplesmente para a urbanização de áreas de expansão urbana. É um processo de aquisição, ordenamento e regularização de terras, feito de forma democrática, o que favorece a busca pelo desenvolvimento sustentável local”.

Trata-se de um “caminho muito elegante e econômico para o desenvolvimento e reorganização urbana”, sendo esta uma excelente ferramenta para as gestões territoriais, ecológicas, econômicas e sociais, indispensável no desenvolvimento urbano sustentável. (MÜLLER-JÖKEL, 2004 *apud* BORIN e PHILIPS, 2006).

3. OBJETIVOS MODERNOS DO REORDENAMENTO TERRITORIAL

A Lei 10.257/01, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelece as diretrizes gerais da política urbana, e, dispõe em seu artigo 2º que “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”.

BRANDT, 2005, citando MÜLLER-JOKEL, 2001 *apud* NUEMANN, 2003, explica que o rearranjo de terras visa unir, em um único bloco, todas as parcelas da área que irá sofrer o reordenamento, e “redistribuí-las, de forma planejada para servir às exigências dos residentes, mas reservando-se e excluindo-se as áreas para as vias públicas, espaços verdes, playground, infra-estrutura para conforto e proteção ambiental”.

“O escopo do desenvolvimento urbano moderno, em vários países, é transformar e reorganizar áreas previamente desenvolvidas. Sendo que em países em desenvolvimento, nem as autoridades, nem proprietários, possuem recursos para desenvolver a estrutura urbana no ritmo do crescimento populacional” (NUEMANN, 2003).

TENKANEN, 2001 destaca os seguintes objetivos do RT:

1. Promover as condições de desenvolver uma agricultura mais eficiente e aumentar as possibilidades de florestamentos;
2. Promover as condições para eficiência agrícola e para a proteção e a gestão de espaços naturais;
3. Promover o aumento da produção e a melhoria nas condições de trabalho, no reflorestamento, na gestão e no uso do solo;
4. Planejar o layout e as estruturas das áreas rurais de acordo com as diversas funções

O RT pode ter, também, como objetivo, a urbanização de novas áreas, conversão ou reabilitação de áreas já urbanizadas ou integração de grandes instalações. (SONNEMBERG, 1996).

BRANDT, 2005 lembra que, na Alemanha, o objetivo do reordenamento “é a urbanização ou a reorganização de uma determinada região ou território, já edificados ou não, mediante um processo de mudança, gerando uma nova ordem. O resultado do reordenamento deve considerar fatores urbanísticos e arquitetônicos, e ainda respeitar a legislação pertinente, no caso o *Bebauungsplanes*, o que no Brasil equivaleria ao Plano Diretor, ou em casos particulares, ainda obedecer a critérios mais próximos a região em que for aplicado”.

É válido ressaltar, todavia, que os planos de reordenamento deverão ser adaptados para as características locais. No caso da Alemanha, por exemplo, “grandes áreas de terras – latifúndios – podem ser reordenadas, pois muitas vezes os proprietários possuem áreas segregadas, distribuídas ao longo de uma região. Além disto, estas áreas – glebas – são caracterizadas por faixas muito extensas em relação a testada, ou até mesmo sem acesso viário, o que prejudica ou inviabiliza a utilização destes espaços para a expansão urbana e atividades agrícolas” (BRANDT, 2005).

De acordo com a autora supra, o Reordenamento alemão segue alguns princípios:

1. Princípio da utilidade: deve permitir um uso fim;
2. Princípio da conservação da propriedade: aos proprietários que participarem do processo fica assegurado a mesma área de terras que os pertencia anteriormente ao processo;
3. Princípio da igualdade: o proprietário terá garantido o mesmo valor econômico de seu imóvel;
4. Princípio da proporcionalidade: as terras serão divididas proporcionalmente à sua participação inicial, e também ao ônus de doação de espaços para serviços públicos e equipamentos urbanos;
5. Princípio da igualdade de valores: um proprietário em particular não deverá ter uma valoração econômica superior em relação aos demais.

Conforme BORIN, 2006 *apud* HÜBNER, 2006, “o reordenamento de terras urbanas tem a intenção de transformar áreas de expansão urbana ou áreas urbanas sem planejamento, geralmente divididas irregularmente, e reorganizar respeitando as necessidades de uso público e do privado, bem como os requisitos do planejamento urbano municipal”.

ERSOY, 2005 é da opinião que, o plano para a implementação do RT somente será eficaz e irá, de fato, ajudar o local, a partir do momento que este atender, dentre outros, os objetivos listados a seguir:

1. Preservar, sustentar e melhorar o meio ambiente natural, histórico e cultural, bem como, os sistemas ecológicos,
2. Estabelecer meios evitando, ou ao menos minimizando, os desastres naturais,
3. Assegurar a justiça social entre os donos de terras,
4. Manter os direitos daqueles que não têm terras urbanas,
5. Criar novos valores urbanos e/ou ampliar os valores já existentes, pelo estabelecimento de projetos em parceria público-privada,
6. Renovar e transformar as áreas já existentes, melhorando o desenho da cidade, e, como consequência, tornar a infra-estrutura existente capaz de suportar o progresso das cidades por períodos mais longos.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

YOMRALIOĞLU *et al*, 1996 afirmam que o RT é um método de aquisição de terras muito utilizado na ampliação de novas e extensas áreas residenciais. Todavia, alguns problemas, como a injusta distribuição de terras e o ineficiente sistema de cadastro de imóveis podem afetar a implementação e eficiência deste procedimento.

Entretanto, “além da pobreza, os preços excessivamente elevados do solo urbano constituem fator explicativo da magnitude e persistência da informalidade nas cidades latino-americanas. Exatamente por ser cara, a informalidade realimenta a pobreza. Assim, qualquer política mais conseqüente de enfrentamento à informalidade – e, por conseguinte, à pobreza – deveria contribuir para a redução, ou ao menos, ser neutra em relação à exacerbação dos preços das terras” (SMOLKA, 2003).

O Brasil viveu, nas últimas décadas, um acelerado processo de urbanização, acarretando na distribuição do espaço urbano de forma desproporcional e irregular. Urge, desta feita, que novas áreas urbanas sejam reorganizadas, havendo uma melhor distribuição de terras. Além disso, há necessidade de uma regularização fundiária realizada de forma efetiva.

Apesar de o método do RT ser pouco difundido por aqui, “o *Land Readjustment* tem sido utilizado em muitos países como um vantajoso método de aquisição, revitalização, regularização e estruturação de terras. É um método aplicado para áreas urbanas e seus entornos, e que apresenta grande potencial para ser utilizado no Brasil, desde que adaptado para as condições locais” (BORIN e PHILIPS, 2006).

Segundo ressaltam NEUMANN *et al*, no nosso país “a política mais próxima do reordenamento fundiário é a praticada pelo Governo Federal através do Fundo de Terras e da Reforma Agrária (Banco da Terra, criado pela Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998, e regulamentado pelo Decreto nº 3.475 de 19 de maio de 2000, é um programa de crédito fundiário)”.

“A formulação de políticas públicas, como parte de um processo mais amplo, o do planejamento, vem sendo um dos mecanismos encontrados pelo Estado moderno, no seu esforço para organizar e controlar o funcionamento global da sociedade. Por política pública, ora se entende o conjunto de ações calculadas para alcançar determinadas metas ou objetivos, ora mera formulação, a nível do discurso político, de objetivos e metas desejáveis, independentemente de sua implementação” (BRASILEIRO, 1981).

Como bem lembra BRASILEIRO, 1981, a tendência é que o espaço seja organizado e reorganizado de acordo apenas com os interesses das classes dominantes. “Os demais interesses tentam, pelos meios de que dispõem, e com maior ou menor sucesso, influir na configuração desse espaço”.

Esses são os principais problemas a serem enfrentados pelos municípios brasileiros.

E, conforme frisa BRANDT, 2005, “o planejamento da cidade é necessário e fundamental para se alcançar a ordem urbana/ territorial, e vai depender da qualidade deste ordenamento a qualidade de vida da população. Pois, espera-se como resultado de um ordenamento ou reordenamento a eficácia dos

serviços públicos, acessibilidade à equipamentos urbanos, saúde, educação, lazer”.

O RT efetivado corretamente traz muitos benefícios, tanto para os proprietários, governo e, inclusive, para o meio ambiente.

Segundo BORIN e PHILIPS, 2006, os proprietários não precisam sair de suas terras como no caso de desapropriação; as estruturas sociais do local são preservadas, sendo assim, tem-se a possibilidade de continuar com suas atividades, por exemplo, atividades agrícolas; eles irão receber terrenos de dimensões regulares e com toda a infra-estrutura necessária (estradas, abastecimento de água, drenagem, iluminação pública e tratamento de esgoto), sendo que todos os terrenos deverão ter acesso a uma estrutura hierárquica de rodovias. Na área do projeto serão construídas outras infra-estruturas como escolas, parques, hospitais, etc. Além disso, os benefícios e custos do projeto são divididos entre os proprietários e o governo, e, áreas poderão ser destinadas para a construção de conjuntos habitacionais, suprimindo a demanda de moradia popular e evitando a criação de favelas.

O governo, por sua vez, será beneficiado com a aquisição de terras para o uso público – ruas, parques, etc. Ainda, poderá o governo municipal, adquirir a terra de diferentes proprietários sem investimentos altos; além de capturar uma parte da valorização da terra para pagar os investimentos feitos com o abastecimento de infra-estrutura na área do projeto, dentre outras tantas vantagens.

Já o meio ambiente poderá contar com a instalação de um sistema de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto em cada propriedade, melhorando as condições sanitárias do local. Os corpos de água existentes e mananciais serão preservados. E, como o plano é realizado antes do desenvolvimento efetivo da área, a parte ambiental pode ser bastante preservada.

5 REFERÊNCIAS CONSULTADAS

- **BORIN, J. C. L., PHILIPS, J.** *Land Readjustment: Uma Alternativa para o Planejamento urbano no Brasil*. Anais do COBRAC 2006 - Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário -UFSC Florianópolis • 15 a 19 de Outubro 2006.
- **BORIN, J. C. L.** *O reordenamento urbano como ferramenta para aplicação do Plano Diretor*. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Civil. Florianópolis. 103 f. *apud* HÜBNER, C. E. (2006) *O Reordenamento, ferramenta para realizar o Plano Diretor*. Disponível em: <http://geodesia.ufsc.br/wiki-ctm/index.php/O_Reordenamento%2C_ferramenta_para_realizar_o_Plano_Diretor> Acesso em: 23/nov./2007.
- **BRASIL. Publicações Eletrônicas Consulex** - *Prime Lex – 3.0.0.5* – Legislação Federal e Marginalia. São Paulo : Consulex, 2006.
- **BRANDT, K. S.** *O Reordenamento como ferramenta de execução do Plano Diretor*. 2005 Disponível em: <http://geodesia.ufsc.br/wiki-ctm/index.php/O_Reordenamento_como_ferramenta_de_execu%C3%A7%C3%A3o_do_Plano_Diretor> Acesso em: 23/nov./2007.
- **BRASILEIRO, A. N.** *Política urbana – Quem decide?* in PESSOA, A. (coordenador) *Direito do Urbanismo – uma visão sócio-jurídica*. Rio de Janeiro : IBAM, 1981. 227 p.
- **ERSOY, M.** *The Development of Implementation Tools in Planning Laws in Turkey and Some Proposals*. 8th International Conference of the Asian Planning Schools Association 11-14TH September 2005. Disponível em: <[http://www.apsa2005.net/FullPapers/PdfFormat/Full%20Paper%20\(I-N\)/Melih%20Ersay.pdf](http://www.apsa2005.net/FullPapers/PdfFormat/Full%20Paper%20(I-N)/Melih%20Ersay.pdf)> Acesso em: 23/nov./2007.
- **SMOLKA, M. O.** *Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução*. in FERNANDES, E. ALFONSIN, B (coordenadores e co-autores). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte : Del Rey, 2003. 512 p.
- **FERREIRA, H. V. da C.** (coord.) *Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial*. Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasília, 13-14 de novembro de 2003/Ministério da Integração Nacional (MI), Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). – Brasília: MI, 2005.
- **HÜBNER, C. E.** *O Reordenamento, ferramenta para realizar o Plano Diretor*. 2006. Disponível em: <http://geodesia.ufsc.br/wiki-ctm/index.php/O_Reordenamento%2C_ferramenta_para_realizar_o_Plano_Diretor>

Acesso em: 23/nov./2007.

- **NETO, C. B.** *A integração de geoindicadores e reparcelamento do solo na gestão ambiental urbana*. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Florianópolis, 2003. Disponível em: <<http://teses.eps.ufsc.br/defesa/pdf/3093.pdf>> Acesso em: 23/nov./2007.

- **NEUMANN, P. S., DORNELLES, C. P. N., DULLIUS, M., FRIEDRICH, G. do N., FONTOURA, A. F. da.** *O impacto da fragmentação das terras nos sistemas familiares de produção do arroz no município de Paraíso do Sul e Dona Francisca/RS*. Disponível em: <<http://www.ufsm.br/desenvolvimentorural/textos/artigo%20Carla%20UERGS.pdf>> Acesso em: 27/nov./2007.

- **SONNENBERG, J.** *The European Dimensions and Land Management – Policy Issues (Land Readjustment and Land Consolidation as Tools for Development)*, 2006. Disponível em: <www.fig7.org.uk/publications/bud96/bud961.htm> *apud* BORIN, J., PHILIPS, J. op. cit.

- **YOMRALIOĞLU, T; TÜDEŞ, T; UZUN, B; EREN.E.** *Land Readjustment Implementations in Turkey, XXIVth International Housing Congress*, p.150-161, Ankara, 1996. Disponível em: <<http://www.jeodezi.ktu.edu.tr/tahsin/yayinlar/P08.pdf>> Acesso em: 27/nov./2007.