

A promoção do Desenvolvimento Urbano através da Gestão Territorial: a harmonia do desenvolvimento municipal e as contingências ambientais e territoriais.

Prof. MSc. Alexandre Marino Costa ¹

Prof. Dr. Carlos Loch ²

Prof. Dr. Pedro Carlos Schenini ³

Prof. MSc. Daniel Augusto de Souza ⁴

¹ UFSC – Departamento de Ciências da Administração

Campus Universitário – Trindade, Caixa Postal 476

88040-900, Florianópolis-SC – Brasil

marino@cse.ufsc.br

² UFSC – Departamento de Engenharia Civil

Campus Universitário – Trindade, Caixa Postal 476

88040-900, Florianópolis-SC – Brasil

loch@ecv.ufsc.br

³ UFSC – Departamento de Ciências da Administração

Campus Universitário – Trindade, Caixa Postal 476

88040-900, Florianópolis-SC – Brasil

schenini@cse.ufsc.br

⁴ UNIVALLI – Universidade do Vale do Itajaí

Campus São José – Rodovia SC 407, Km 4

88122-000, São José-SC – Brasil

dsouza@sj.univali.br

Resumo: O presente artigo apresenta alguns fundamentos a cerca da promoção do desenvolvimento urbano através da gestão territorial. O conhecimento do território e a identificação de suas características ambientais, destacando as limitações geoespaciais e a abrangência do espaço social, é de fundamental importância na definição de políticas públicas relevantes proporcionando o planejamento eficaz e o necessário desenvolvimento urbano das cidades. O Estatuto das Cidades apresenta algumas inovações na concepção de planejamento e gestão urbanas.

Palavras chaves: Desenvolvimento Urbano, Gestão Territorial, Gestão Municipal

1. Unidade Territorial Regional

O conhecimento das limitações espaciais é de fundamental importância para o entendimento das características territoriais. Segundo Rezende (1982) o espaço tem sido, ao longo do tempo, destinado a cumprir funções específicas que variam segundo as necessidades das organizações sociais em cada época. Nessa perspectiva, o mesmo autor destaca que a cidade é resultante, inacabada e em transformação, de intervenções reguladas por diferentes sistemas de valores sociais e econômicos.

De acordo com Dallabrida (2000) o conceito de territorialidade refere-se ao que se encontra no território, ou ao processo subjetivo de conscientização da população a respeito de sua inclusão em um território. A territorialidade se inscreve no quadro da produção, da troca e do consumo das coisas.

Com a expansão do território, como unidade de gestão, ocorre pelo espaço não-ocupado ou uma reordenação dos territórios, “cria novas formas de territorialidades que dialeticamente, provocam novas formas de desterritorialidades e dá origem a novas territorialidades” (Andrade, 1994, p. 220)

Segundo Loch (2000) a regionalização é um fato relevante para proceder estudos dos processos de desenvolvimento nas sociedades contemporâneas. As diferenciações territoriais existentes são resultantes da inter-relação dos aspectos sociais, econômicos, culturais e institucionais. Pode-se considerar que as ações da gestão territorial são abrangentes e exigem a integração de diversos interesses.

De acordo com Arns (2003, p. 84), a gestão territorial é formada pelos “espaços Social e Territorial”. O espaço Social composto pelas pessoas, indivíduos e suas potencialidades humanas, técnicas e científicas e o espaço Territorial definido como o espaço ocupado pelo cidadão na sua comunidade, nos meios socioeconômicos e ambientais, sendo a sua interação apresentada abaixo através da ilustração 1:

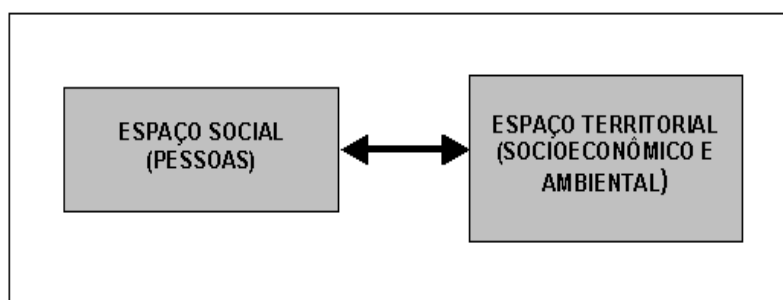


Figura 1: Interação do espaço Social e Territorial
Fonte: Arns (2003)

Contudo, o processo de globalização econômica e conseqüentemente o desenvolvimento de novos mercados regionais evidencia a necessidade de um maior entendimento das necessidades regionais, compatibilizando projetos comuns, concebidos de acordo um plano de ações relacionadas com a necessidade do desenvolvimento local.

Segundo Fischer (2002, p. 17) desenvolvimento é “um conceito, ou melhor, uma rede de conceitos que podem estar diretamente associados aos adjetivos local, integrado e sustentável, que constroem a senha DLIS”.

A descentralização cria novos desafios e oportunidades para empresas, o setor público e organizações da comunidade. O maior desenvolvimento local e regional aproxima as necessidades por meio de negociação e da convergência de objetivos comuns. Estes objetivos são perseguidos com métodos específicos do planejamento local e regional.

Dentro deste contexto de desenvolvimento, segundo Silveira (2003), as empresas tem um papel importante, pois através dos investimentos e geração de emprego são as principais distribuidoras de renda do sistema macroeconômico e, por extensão, as principais impulsionadoras do desenvolvimento econômico regional e nacional.

Já Almeida (1999, p. 34) destaca que as teoria de desenvolvimento urbano e regional procuram explicar como, onde, quando e por que os elementos (subsistemas) especificados se inter-relacionam, permitindo a manutenção, continuação e inovação do sistema urbano e regional.

Porém, de acordo com Loch (2000), a diferenciação espacial em termos do binômio urbano-rural foi significativa até o momento em que os processo de urbanização/industrialização funcionaram de modo “clássico”, concentrando recursos nos centros urbanos e esvaziando as zonas rurais dos recursos

acumulados na época pré-industrial. O conceito do rural assume então uma dimensão regional, porém não identificado como setor de atividade. Contudo, vale a pena ressaltar que de acordo com Loch (1989), em muitos países, a legislação que rege a ocupação e o tributo da terra é único, tanto para as áreas rurais e as urbanas, bem como o sistema cadastral.

A atenção dada aos estudos de gestão territorial, sejam a nível regional, local, evidenciando as questões rurais e/ou urbanas, colocam em evidência os estudos relacionados a gestão das cidades.

De acordo com Borja (1996, p. 85) entende-se a cidade não só como território que concentra um importante grupo humano e uma grande diversidade de atividades, mas também como um “espaço simbiótico (poder político/sociedade civil) e simbólico (que integra culturalmente e confere identidade coletiva a seus habitantes)” que se transforma em um campo de resposta possíveis aos desafios econômicos, políticos e culturais de nossa época.

A existência dos diversos interesses exige do poder público uma legislação adequada para garantir do direito à cidade, da defesa e da função social da cidade e da propriedade e da democratização da gestão urbana, conforme preconiza a Constituição Federal.

2. O Estatuto das Cidades e os Instrumentos de Gestão

O Congresso Federal aprovou a lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, lei que regulamenta o capítulo de política urbana, artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. A nova lei delega aos municípios a tarefa de cumprir a função social para as cidades e da propriedade urbana, oferecendo para as cidades um conjunto inovador de instrumentos de intervenção sobre seus territórios, além de uma nova concepção de planejamento e gestão urbanas.

De acordo com Rolnik (2003) as inovações contidas no Estatuto situam-se em três campos:

- a) um conjunto de instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir as formas de uso de ocupação do solo;
- b) uma nova estratégia de gestão que incorpora a idéia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade; e
- c) a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal.

A Constituição de 1988 define como obrigatórios os Planos Diretores para cidades com população acima de 20.000 habitantes (Brasil, 2001). O Estatuto da Cidade reafirma essa diretriz, estabelecendo o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Conforme estabelece o Estatuto o Plano Diretor é instrumento obrigatório para municípios com população acima de 20.000 habitantes; para aqueles situados em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas; em áreas de interesse turístico; ou em áreas sob influência de empreendimentos de grande impacto ambiental. Entretanto os municípios que não se incluem em qualquer destas categorias podem se beneficiar com a elaboração do Plano Diretor, pois além de dispor de um instrumento de planejamento, estabelecem a aplicabilidade dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

O Município, com base no artigo 182, e no princípio da preponderância do interesse, é o principal ente federativo responsável em promover a política urbana de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, de garantir o bem-estar de seus habitantes e de garantir que a propriedade urbana cumpra sua função social.

O Plano Diretor é um plano, porque estabelece os objetivos a serem atingidos, o prazo em que estes devem ser alcançados, as atividades a serem executadas e quem deve executá-las. É diretor, porque fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano do Município. Silva (1997, p.123)

De acordo com Oliveira (2002, p.72) o art. 4º da Lei estabelece os instrumentos em geral da política urbana, retomando as múltiplas projeções, necessidades e interesses do planejamento urbano.

O Plano Diretor parte de uma leitura da cidade real, envolvendo temas e questões relativos aos aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais, que embasa a formulação de hipóteses realistas sobre as opções de desenvolvimento e modelos de territorialização. O objetivo do Plano Diretor não é resolver todos os problemas da cidade, mas sim ser um instrumento para a definição de uma estratégia para a intervenção imediata, estabelecendo os princípios de ação para o conjunto dos agentes envolvidos na construção da cidade, servindo também de base para a gestão pactuada da cidade.

De acordo com o IBGE (2001) os diversos instrumentos de regulação podem ser mais gerais, como o plano diretor, perímetro urbano, zoneamento, parcelamento, código de obras e de posturas, até os mais específicos com a legislação sobre áreas de interesse especial e social, o solo criado, o IPTU progressivo, operações interligadas, operações urbanas, e transferência do potencial construtivo.

O conhecimento das características do território, regional ou local, é de fundamental importância para a implementação das estratégias de ação pública, constituídas pelos diversos instrumentos de gestão

que o Estatuto das Cidades estabelece, sejam os mais gerais ou mais específicos. Contudo, após o conhecimento territorial, deve-se levar em consideração o desenvolvimento desejável e o modelo de gestão mais adequado. Em especial, no caso do IPTU, vários são os instrumentos que podem compor um plano de ação adequado para o desenvolvimento urbano, estabelecendo mecanismos socialmente justos à população.

3. O Desenvolvimento Urbano e a Gestão Municipal

O início do processo de concentração da população nas regiões metropolitanas não é recente. Segundo Menezes (1996), ele faz parte de uma evolução que vem desde os anos 40, quando se iniciou a concentração progressiva da população em cidades cada vez maiores, atingindo seu apogeu na década de 1970. Somente na década de 1980 teve início, pela primeira vez, um processo de redução do ritmo de crescimento dos municípios-núcleos das metrópoles, acompanhado pelo maior crescimento da população dos municípios periféricos.

Lacaze (2001) destaca que pode-se ir mais longe na análise teórica do urbanismo, mas, para isso, deve-se aceitar estudá-lo como ato de poder, a fim de esclarecer as relações existentes entre os campos respectivos da decisão político-administrativa, da ideologia e das práticas profissionais.

A vontade de ação e portanto a perspectiva de exercer um poder que modifique o espaço da cidade permite distinguir o domínio do urbanismo do domínio da geografia urbana.

A problemática do urbanismo nasce a partir do momento em que se estima ser necessário iniciar ou provocar uma ação para transformar os modos de utilização do espaço e chegar a uma situação julgada preferível. A maneira de efetuar as escolhas e, conseqüentemente, os critérios de decisão são portanto bem centrais e relaciona-se a especificidade de uma conduta de urbanismo.

Para Bardet (1990) o urbanismo designa o planejamento do solo em todas as escalas, o estudo de todas as formas de localização humana sobre a terra. Partindo da organização dos grupos densos, ele teve que se estender a toda a economia territorial, estabelecendo as relações ideais da sociedade.

Segundo Lacaze (2001) analisar o urbanismo como um sistema particular de decisão significa portanto estudar por que e como os poderes públicos mobilizam as competências compreendidas nesse campo profissional para gerir certos tipos de problemas urbanos. No momento em que determinado problema é identificado, um mecanismo particular dos negócios públicos começa a agir. Quando o problema se refere à organização do espaço, essa lógica dos negócios públicos orienta necessariamente o processo de estudos e de ação típicos do urbanismo.

A seqüência do processo de tomada de decisão depende da arbitragem política, isso significa que em termos concretos que as decisões de urbanismo não poderão satisfazer ao mesmo tempo os proprietários de terrenos e os candidatos às casas, os automobilistas e os pedestres, os corretores de imobiliárias e os ecologistas, os jovens esportistas e as pessoas idosas etc. e que o método de estudos de urbanismo mais refinado nada poderá fazer além de identificar com precisão as vantagens e os inconvenientes que resultarão das decisões consideradas para cada uma das categorias de cidadãos envolvidos.

Os processos bem adaptados permitirão reforçar o caráter democrático dessa tomada de decisão a partir das duas características próprias dos sistemas democráticos: a primeira referente a uma ampla informação do público que traga clareza ao exercício do poder e a segunda sobre a organização institucional de contrapoderes capazes de interferir no processo para limitar o caráter discriminatório que uma decisão em segredo poderia adquirir. Reconhecendo os conflitos que possam existir durante a implantação de ações e a necessidade de fundamentar os aspectos técnicos envolvidos, os processos participativos são importantes pois permitem uma transição suave e não traumatizante entre as condições dos lugares antes e depois da conduta de urbanismo prevista.

A necessidade de preparar a política de decisão exige a construção de estudos específicos e detalhados. Contudo Lacaze (2001) define que os métodos de decisão típicos do urbanismo apresentam sob esse ponto de vista um caráter original. A análise dos métodos de urbanismo apresentada abaixo, através da ilustração 2, destaca que existem relações importantes entre métodos, modos de decisão, valores de referência, aspectos da cidade privilegiados na conduta do tipo em estudo.

Tabela 2 – Análise dos métodos do urbanismo

TIPO DE MÉTODO	Objetivo principal	Aspecto da cidade privilegiado	Dimensão principal	Valores de referência	Campos profissionais	Modo de decisão dominante
PLANIFICAÇÃO ESTRATÉGICA	Modificar as estruturas do espaço urbano	Pólo econômico	O tempo	Eficácia Rendimento	Engenheiros Economistas	Tecnocracia
COMPOSIÇÃO URBANA	Criar novos bairros	Local construído	O espaço	Estética Valores culturais	Arquitetos – urbanistas Organizadores	Autocracia
URBANISMO PARTICIPATIVO	Melhoras a vida cotidiana dos habitantes	Espaço de relações sociais	Os homens	Apropriação do espaço Valores de uso	Sociólogos Animadores	Democracia
URBANISMO DE GESTÃO	Reforçar a qualidade dos serviços existentes	Concentração de redes de serviços	Os serviços	Adaptação à demanda Relação custo-eficácia	Gerentes	Gerência
URBANISMO DE COMUNICAÇÃO	Atrair as empresas	Imagem global	Os aspectos econômicos	Notoriedade	Arquitetos Especialistas da comunicação	Personalização

Fonte: Adaptado de Lacaze (2001)

Lacaze (2001) destaca que atualmente, a natureza dos problemas a serem tratados varia muito em função do local, do momento e do contexto econômico e social. A escolha do método adaptado a um caso particular pode depender da natureza do problema, do modo de elaboração da decisão ou ainda ser influenciada por outros fatores apresentados no quadro acima.

Neste contexto, o profissional especialista da área contribui na definição da natureza real do problema a ser tratado, pois o diagnóstico muitas vezes é complexo e delicado, buscando empenho em otimizar a escolha dos métodos de tratamento, o que exige um bom conhecimento das condições de validade de cada um dos tipos de método. Cabe ao profissional gerir o processo de estudos e de ação definidos pelo poder político responsável a fim de cuidar de sua coerência.

A composição urbana, segundo Lacaze (2001), corresponde ao campo profissional mais antigo e durável da planificação urbana. De acordo com o mesmo autor seu papel é definir fisicamente a organização do espaço da cidade ou do bairro a ser ordenado, e corresponde a dois objetivos principais: por uma lado, fornecer uma imagem global da cidade ou do bairro que sirva de identidade para os mesmos e, por outro, estabelecer as regras relativas à localização, à implantação e à elaboração de projetos sucessivos de construção.

De acordo com Souza (2002) o empirismo ou a baixa densidade teórica é uma característica típica da abordagem do desenvolvimento sustentável. A idéia central relaciona modernização com sustentabilidade ecológica das cidades, abordando o desenvolvimento do atual modelo de civilização. É importante analisar diferentes tipos de problemas ambientais verificáveis no meio urbano de modo articulado, como as várias formas de poluição ambiental, a produção de lixo e rejeitos, as agressões à cobertura vegetal e aos mananciais, ao mesmo tempo, as necessidades materiais das populações urbanas e o problema da pobreza são examinados, dando-se especial atenção aos vínculos entre estes e os problemas ambientais em sentido restrito.

Rees (1992), apud Souza (2002), verifica ser uma característica da corrente majoritária do “desenvolvimento sustentável” uma crença inabalável no crescimento econômico como parte essencial da solução para os próprios problemas ambientais. O Relatório Brundtland destaca o crescimento econômico como um “imperativo estratégico”, tanto nos países subdesenvolvidos quanto naqueles ditos desenvolvidos, para se fazer face ao desafio da pobreza no mundo.

Já Barat (1979) destaca que o desenvolvimento de uma unidade urbana pode estar funcionalmente ligado em princípio, à maior ou menor amplitude do alcance de um ou vários setores de sua estrutura produtiva, ao grau de complexidade tecnológica e diversificação desta estrutura que permite propagar inovações e efeitos através da hierarquia urbana, ou, mesmo, da capacidade de atrair decisões locais

geradoras de emprego de renda.

A urbanização, de acordo com Andrade (1979), é um fenômeno cujo ritmo tem-se acelerado nas últimas décadas. Particularmente em países em desenvolvimento. As dimensões deste fenômeno e a dinâmica do seu processo são elementos que merecem a atenção de todos aqueles que se preocupam com a rápida urbanização do País e com os seus efeitos sobre o desenvolvimento econômico e social, principalmente dos órgãos governamentais que tem a responsabilidade de implementar programas de desenvolvimento urbano que visem a adequar a estrutura econômica das cidades à finalidade última do processo de desenvolvimento, qual seja, a de propiciar melhores condições de vida de seus habitantes.

Menezes (1996) afirma que um dos resultados mais expressivos dos eventos urbanísticos, ocorridos paralelamente à Rio-92, consiste no fortalecimento da tese de que os temas “desenvolvimento urbano” e “meio ambiente” designam fenômenos interdependentes. Segundo Outtes (2002), o processo de planejamento das cidades deve levar em consideração as novas dimensões espaciais e a nova racionalidade dos recursos existentes, propondo soluções para enfrentar os problemas urbanos e buscando o desenvolvimento desejado.

A harmonia entre a necessidade de promover o desenvolvimento urbano e a necessidade de reduzir e/ou solucionar os problemas socioambientais, inerentes ao ecossistema urbano, demanda ações estratégicas comuns e um empenho coletivo. De acordo com Polèse (2001) a obtenção das informações da cidade facilitará a tarefa dos administradores urbanos, considerados agentes do desenvolvimento. Dentro desta perspectiva é possível identificar a necessidade da compatibilização dos interesses conflitantes entre os agentes econômicos, sociais, culturais e políticos que atuam na cidade a fim de que possam empreender ações preventivas aos riscos envolvidos na promoção do desenvolvimento urbano.

4. Referências

ANDRADE, Thompson Almeida. **Sistema urbano e cidades médias no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1979.

ANDRADE, Manoel Corrêa. **Territorialidade, desterritorialidade, novas territorialidades: os limites do poder nacional e do poder local**. In: SANTOS, M., SOUZA, M. A. A., SILVEIRA, M. L. Território, globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec, 1994.

ALMEIDA, Josimar Ribeiro de. **Planejamento Ambiental caminho para participação popular e gestão ambiental para nosso futuro comum: uma necessidade, um desafio**. Rio de Janeiro: Thex Ed., 1999.

ARNS, José Fernando. **Gestão Territorial Participativa: Modelo de Gestão Territorial integrando um sistema de atores em processos de desenvolvimento Comunitário**. Florianópolis, 2003. 207f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Florianópolis: UFSC, 2003.

BARAT, Josef. **Política de desenvolvimento urbano: aspectos metropolitanos e locais**. 2. ed. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1979.

BARDET, Gaston. **O urbanismo**. Campinas: Papirus, 1990

BORJA, Jordi. in FISCHER, Tânia. **Gestão Contemporânea, Cidades Estratégicas: aprendendo com fragmentos e reconfigurações do local**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

BRASIL, Estatuto da Cidade. **Estatuto da cidade: Lei nº 10.257, de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001

DALLABRIDA, Valdir Roque. **O Desenvolvimento regional: a necessidade de novos paradigmas**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2000.

FISCHER, Tânia. **Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

IBGE, Departamento de População e Indicadores Sociais. **Perfil dos municípios brasileiros: pesquisa de informações básicas municipais 1999**. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

LACAZE, Jean-Paul. **Os métodos do urbanismo**. 2. ed. Campinas: Papirus, 2001.

LOCH, Carlos. **A Interpretação de Imagens Aéreas: noções básicas e algumas aplicações nos campos profissionais**. 2. ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 1989.

LOCH, Carlos, NEUMANN, Pedro Selvino, BERNARDY, Rógis Juarez, DALOTTO, Roque Sánchez, ZAMPIERI, Sérgio Luiz, SEIFFERT, Walter Quadros. **A Definição da Unidade Territorial para fins Cadastrais em Santa Catarina**. IV Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário (IV COBRAC) Florianópolis: UFSC, 2000.

MENEZES, Claudino Luiz. **Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente: a experiência de Curitiba**. Campinas, SP: Papirus, 1996.

OLIVEIRA, Aluísio Pires de. **Estatuto da cidade: anotações à Lei 10.527, de 10.07.2001**. Curitiba: Juruá, 2002.

OUTTES, Joel. **Disciplinando la sociedad a través de la ciudad: El origen Del urbanismo en Argentina y Brasil (1894-1945)**. EURE (Santiago). Mayo 2002, vol. 28, no.83. Capturado em 18 de setembro de 2003, p. 7-29. Disponível na internet www.scielo.cl/scielo.php

POLÈSE, Mario. **Como las ciudades producen riqueza en la nueva economía de la información: desafíos para la administración urbana en los países en desarrollo**. EURE (Santiago). Set. 2001, vol. 27, no.81. Capturado em 18 de setembro de 2003, p. 5-23. Disponível na internet www.scielo.cl/scielo.php

REZENDE, V. **Planejamento urbano e ideologia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: Instrumento para as Cidades que sonham crescer com a justiça e beleza**. Capturado em 20 de outubro de 2003. Disponível na internet www.estatutodacidade.org.br/estatutoartigo1.html

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro** 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

SILVEIRA, Sandro Wojcikiewicz da. **Abordagem sistêmica para a promoção do desenvolvimento local: diagnóstico e intervenção no Meio Oeste Catarinense**. 2003. 234f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: UFSC, 2003.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.