

Síntese de Fundamentos de Gestão Territorial

Juliana Reu Junqueira ¹
Carla Castello Branco Beirão ²

UFSC - Depto. de Engenharia Civil
88040-900 Florianópolis SC
¹ju_reu@hotmail.com
²carla_castello@hotmail.com

Resumo: O presente artigo procura fazer um apanhado geral sobre os fundamentos de gestão territorial, do plano diretor e da “Política Nacional de Ordenamento Territorial” – PNOT -, além de trazer a conceituação de alguns elementos importantes para a gestão territorial.

Palavras chaves: Gestão Territorial, Plano Diretor, Planejamento Urbano

Abstract: This article enquiry a general view about territorial management, master plan and the “*Política Nacional de Ordenamento Territorial*” – PNOT - farther on bringing the concept of several important elements for management territorial.

Keywords: Territorial Management, Master Plan, Urban Planning

1. GLOSSÁRIO

Ao iniciarmos o presente trabalho, é importante que alguns conceitos, muitas vezes controversos, sejam esclarecidos e estabelecidos.

1.1. Plano - série ordenada de operações e de meios destinada a atingir um fim determinado. Na realidade em questão, pode ser conceituado com um registro técnico contendo uma série de diretrizes e estratégias definidas para uma determinada delimitação territorial, ou seja, é o processo de definir objetivos, atividades e recursos.

1.2. Diretrizes - conjunto de instruções ou indicações para se tratar e se levar a termo um negócio. São os princípios norteadores de um projeto. Em linhas gerais, são as diretivas a serem abordadas pelo mesmo. As diretrizes englobam as estratégias.

1.3. Estratégia - conceituada denotativamente como tática, estratégia. Trata-se da implementação permanente e progressiva de planos, programas, projetos e ações de uma organização com vista à execução de objetivos específicos.

1.4. Programa - explicado como uma indicação sumária das bases de um sistema político. No tema em comento, pode-se dizer que são os pormenores das estratégias.

1.5. Projeto - ato de planejar, formar projeto de um produto a ser criado. Os projetos podem ser vistos como os detalhamentos dos programas.

1.6. Ação - explanado como modo de atuar, tudo o que se faz. Pode ser explicado como uma série de providências e/ ou tarefas a serem efetuadas a partir de um planejamento.

1.7. Princípio - regra que se funda num juízo de valor e que constitui um modelo para a ação. São os orientadores das diretrizes.

1.8. Política - no sentido denotativo conceitua-se política como a ciência do governo das nações; a arte de dirigir as relações entre os Estados; os princípios que orientam a atitude administrativa de um governo; ou mesmo um conjunto de objetivos que servem de base à planificação de uma ou mais atividades. Traçando um paralelo à realidade em questão, são sistemas de princípios, regras, programas de ações governamentais, diretrizes para a administração pública da nação, estado ou município.

2. GESTÃO TERRITORIAL

Tendo em vista a definição de gestão, pelo dicionário, como o ato de gerir, administrar; e, de território como a base cartográfica sobre a qual o Estado exerce sua soberania (FERREIRA, 1988, p. 322 e 632); a Gestão Territorial pode ser interpretada como um conjunto de instrumentos, atividades, tarefas e funções que visam a assegurar o bom funcionamento de um espaço geográfico definido por limites legais - território.

É a gestão territorial que administra o processo de aplicação de políticas urbanas nos municípios, devendo assegurar o desenvolvimento sócio-econômico e a igualdade no acesso aos equipamentos e serviços públicos, num quadro de sustentabilidade dos recursos naturais. Objetiva garantir a administração de um espaço geograficamente delimitado, bem como assegurar *“a oferta dos serviços urbanos básicos e necessários para que a população e os vários agentes privados, públicos e comunitários, muitas vezes com interesses diametralmente opostos, possam desenvolver e maximizar suas vocações de forma harmoniosa (OTT, 2004)”*.

Conforme ACIOLY; DAVIDSON *apud* OTT 2004, para que o supracitado ocorra, os governos municipais devem dispor de instrumentos que lhes permita intervir, quando necessário, de forma a resolver ou minimizar os conflitos, mobilizar esforços e direcionar as potencialidades existentes. Segundo DALOTTO 2002 *apud* SANTOS 2006 as atividades relacionadas à gestão se caracterizam pela conveniência de sua continuidade e permanência no tempo, orientada por uma previsão ordenada capaz de antecipar as conseqüências dos processos considerados.

Durante os processos de planejamento do ambiente territorial, o governo poderá assumir um papel chave a fim de estabelecer as devidas parcerias imprescindíveis para a realização das funções e tarefas para as quais o mesmo não detém todos os meios e recursos (sejam esses financeiros, de conhecimento técnico, de pessoal, dentre outros).

Por funções principais do tema em comento, pode-se citar: a instituição da gestão democrática e participativa da cidade; a regulação pública do uso do solo, através dos diversos instrumentos de políticas municipais; e o estabelecimento de prioridades no tocante às políticas de investimentos urbanos. Um outro papel da gestão é o de informar aos diversos atores dos condicionantes as potencialidades e deficiências existentes, tornando assim, o cidadão responsável por suas ações.

É possível fazer o resumo das funções da gestão territorial como sendo a prestação de serviços públicos visando garantir o bom desenvolvimento das quatro funções básicas de uma cidade – ditadas pela Carta de Atenas de 1933 -, sendo essas: habitação, trabalho, recreação e circulação.

“Gestão territorial abrange diferentes tipos de gestões como, por exemplo, a Gestão Urbana, a Gestão Ambiental, a Gestão Turística, a Gestão Viária, etc, cujos temas estão relacionados ao território (SANTOS, 2006, p.36)”. Para tanto, em todas as gestões citadas, incluem-se os quatro principais processos administrativos para a Gestão Territorial (SANTOS, 2006, p.37):

- a) Organização – a definição do trabalho a ser executado, divisão das responsabilidades para sua realização e distribuição de recursos disponíveis;
- b) Planejamento – definição de objetivos, atividades e recursos;
- c) Execução – realização das atividades definidas e utilização dos recursos para atingir os objetivos;

- d) Controle – verificação da realização dos objetivos supradefinidos e identificação das necessidades de modificá-los.

Todos esses sub-processos têm por finalidade a organização e ordenação das funções do território visando à otimização da prestação dos serviços públicos. Segundo MAXIMIANO 2000 *apud* SANTOS 2006, alguns outros sub-processos tais como direção, comunicação e participação auxiliam na realização dos quatro principais.

3. OBJETIVOS PARA UMA POLÍTICA NACIONAL DE ORDENAMENTO TERRITORIAL - PNOT

O ordenamento de um território possui íntima ligação com o desenvolvimento, não só regional, mas de um país de uma forma geral. O desdobramento e redefinição do processo ordenatório exigem horizontes temporais que perdurem por longo prazo.

Como supracitado (glossário), política é a orientação do governo em relação a certos assuntos, aqui no caso, sobre ordenamento territorial. Assim, surge a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), no qual estão previstos vários instrumentos de gestão territorial entre eles: Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC; Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU; Plano Nacional de Recursos Hídricos; Planos Diretores de Bacias Hidrográficas; Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável; Planos Diretores Municipais (e seus instrumentos de gestão territorial urbana); entre outros.

Para a implantação de uma PNOT – Política Nacional de Ordenamento Territorial - são imprescindíveis, pelo menos, dois quesitos básicos: um sistema de governança territorial e um planejamento cuja característica primordial é o processo continuado. O planejamento territorial deve ser fundamentado tal uma política de governo.

De acordo com o Projeto “Elaboração de Subsídios Técnicos e Documento-Base para a Definição da Política Nacional de Ordenação do Território - PNOT” do Ministério da Integração Nacional, uma política de ordenamento territorial pode contribuir para *“aumentar a eficácia e eficiência das políticas públicas; dar sustentabilidade aos modos de desenvolvimento regionais e/ ou locais; promover a coesão e integração da sociedade nacional; reafirmar o pleno exercício da soberania sobre o território; e, consolidar a governabilidade”*.

Em se tratando do caso brasileiro, são necessários também, além da elaboração de uma política de ordenamento territorial, a garantia da instalação de um sistema de governança e a criação de um processo continuado de monitoramento e planejamento territorial.

O planejamento territorial no Brasil encontra-se numa situação emergencial. É necessária a implementação de políticas territoriais que visem servir de base à própria legitimação do Estado, visto que a mesma oferece subsídios para enfrentar problemas econômicos, sociais e, até mesmo, geopolíticos. É indispensável a análise de projetos que obtiveram êxito, tais como os da União Européia, para a criação de um projeto que se adapte à nossa realidade.

Para o sucesso da prática das políticas urbanas, dos projetos de planejamento territorial e de gestão é importante a implantação de políticas internacionais, nacionais e estaduais integradas.

4. PLANO DIRETOR

“O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece parâmetros e diretrizes da política urbana no Brasil. Oferece instrumentos para que o município possa intervir no processo de planejamento e gestão urbana e territorial, e garantir a realização do direito à cidade (Plano Diretor Participativo, 2004, p.12)”.

Ele torna o Plano Diretor obrigatório em diversas situações, entre elas em cidades com população superior a 20.000 habitantes. *“Deve ser elaborado e implementado com a participação efetiva de todos os*

cidadãos (Plano Diretor Participativo, 2004, p.17)”, fato este que altera muito a concepção dos Planos Diretores, que agora passam a ser, obrigatoriamente participativos, democratizando as decisões e dividindo a responsabilidade do processo, que conta também com a participação de instituições e associações representativas de diversos segmentos da sociedade.

A concepção de que apenas dever-se-ia considerar o conhecimento técnico vem gradativamente sendo substituída pela idéia de aliar-se conhecimento técnico a vivência cotidiana, em políticas articuladas e planejamentos participativos. *“Democratizar as decisões é fundamental para transformar o planejamento da ação municipal em trabalho compartilhado entre os cidadãos e assumido pelos cidadãos, bem como para assegurar que todos se comprometam e sintam-se responsáveis e responsabilizados, no processo de construir e implementar o Plano Diretor (MINISTÉRIO DAS CIDADES 2004)”*.

“O Plano Diretor Urbano é um documento técnico e legal que resulta de um processo de planejamento, ao mesmo tempo em que orienta esse processo e as atividades da gestão urbana. No Plano Diretor são registradas as diretrizes básicas que devem ser seguidas pela administração pública, visando o desenvolvimento integrado e sustentável de toda a comunidade. O Plano Diretor constitui-se basicamente da Lei de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo, incluindo as Normas de Parcelamento do Solo e da Preservação Ambiental. Esse conjunto de leis tem como finalidade definir as regras para organizar um território, com seus habitantes e atividades (QUEIROZ, 2003)”.

No âmbito municipal, o Plano Diretor é o instrumento básico para a regulação e implantação das políticas urbanas. Seu objetivo fundamental é o estabelecimento de como a propriedade cumprirá sua função social, de forma a garantir a todos o acesso à terra urbanizada e regularizada e reconhecer aos cidadãos o direito à moradia e aos serviços urbanos.

O Estatuto da Cidade define o Plano Diretor como o instrumento básico para a orientação da política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana de um município, devendo “abranjer a totalidade do território do município – áreas urbanas e rurais (Plano Diretor Participativo, 2004, p.59)”.

Até então, a grande maioria dos Planos Diretores aprovados pelos municípios abrangia apenas os seus perímetros urbanos, excluindo por completo as áreas rurais e, assim, não impondo nenhum tipo de controle nessas áreas. O Estatuto da Cidade diz que as áreas rurais devem ser georreferenciadas para melhor visualização da sua estrutura fundiária e seus usos devem ser compatíveis com o solo, além da necessidade de serem preservadas as áreas com recursos naturais.

Além disso, *“o Estatuto da Cidade delega ao Plano Diretor a função de definir as condições a que a propriedade deve conformar-se, para que cumpra sua função social (Plano Diretor Participativo, 2004, p.13)”*, garantindo o acesso a terra urbanizada e regularizada a todos os cidadãos, caracterizando, assim, o direito à moradia e aos serviços urbanos. Isso se justifica, pois é importante, para a redução das desigualdades sociais, que se tenha um Plano Diretor que interaja com as dinâmicas dos mercados econômicos, havendo a redistribuição dos riscos e dos benefícios da urbanização.

“A grande inovação é que, além dos instrumentos tradicionais de planejamento urbano de natureza normativa, o Estatuto apresenta uma série de novos instrumentos para induzir o desenvolvimento e a inclusão territorial da população marginalizada, e para fazer a gestão democrática do município (Plano Diretor Participativo, 2004, p.29 e 30)”, entre eles o Usucapião Especial Urbano (individual/ coletivo), a Concessão de Uso Especial para fins de moradia (individual/ coletivo) e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), instrumentos estes que independem do Plano Diretor.

Uma das mudanças acarretadas pelo Livro do Plano Diretor é nos artigos relativos à Concessão Especial para Fins de Moradia, que foram vetados. O assunto é regulamentado atualmente pela Medida Provisória nº. 2220/01.

“No Estatuto da Cidade estão previstos também instrumentos que induzem as formas de uso e ocupação do solo, com efeitos sobre a interação entre a regulação urbana e a lógica de formação de preços no mercado imobiliário. O IPTU Progressivo no Tempo, o Solo Criado e o Direito de Superfície são exemplos de dispositivos que, ao promoverem a separação entre o direito de propriedade e o potencial construtivo atribuído pela legislação aos terrenos, atuam sobre a dinâmica imobiliária, inibindo processos especulativos (Plano Diretor Participativo, 2004, p.80)”.

“O Estatuto da Cidade reforça também o serviço de transportes urbanos como serviço público e a competência da União no estabelecimento de diretrizes para seu desenvolvimento, assim como torna

obrigatória a existência de um plano de transporte urbano integrado para as cidades com mais de 500 mil habitantes ou situadas nas regiões metropolitanas (Plano Diretor Participativo, 2004, p.86)”, radicando a idéia que se tinha de fazer planejamentos setorizados, como é o caso do Plano Diretor de Florianópolis.

No atual contexto, o Plano Diretor, deixa seu papel de simples elemento de controle do uso do solo para atuar como um instrumento que introduz o desenvolvimento sustentável para as cidades brasileiras. “Para isso, por exemplo, é necessário que assegure espaços adequados para a provisão de novas moradias sociais que atendam a demanda da população de baixa renda; que preveja condições atraentes para micro e pequenas empresas – itens vitalmente importantes para que haja crescimento urbano equilibrado; para que se evite ocupação irregular e informal do território do município; e outros (MINISTÉRIO DAS CIDADES 2004)”.

“A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade trazem elementos fundamentais para reverter o processo histórico de desenvolvimento desigual das nossas cidades - a função social da cidade e da propriedade e a participação popular no planejamento e gestão das cidades. Esses dois elementos devem estar detalhados no Plano Diretor de cada município (MINISTÉRIO DAS CIDADES 2004)”.

A nova proposição trazida para o Plano Diretor pelo Estatuto da Cidade aliada a atual crise sócio-econômica vivida em nosso país, ocasiona o desenvolvimento de uma nova compreensão, na qual a dimensão econômica não abata as possibilidades de emergirem novos atores sociais.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **BRASIL. CASA CIVIL. SUB-CHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. LEI Nº 10.257, de 10 de Julho de 2001** - **ESTATUTO DAS CIDADES.** Encontrado em: http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acessado em 16/05/2007.

- **BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL.** *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, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). – Brasília: MI, 2005. Encontrado em: <http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/pnot.asp> Acessado em: 16/05/2007.

- **BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL.** *Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território – PNOT.* Brasília, Ministério da Integração Nacional, 2006.

- **BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES.** *Plano Diretor Participativo: Guia para a Elaboração pelos Municípios e Cidadãos.* Brasília: Ministério das Cidades, 2004. Encontrado em: www.cidades.gov.br. Acessado em: 16/05/2007.

- **FERREIRA, A. B. de H.** *Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa.* Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1988.

- **INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA.** *Instrumentos de planejamento e gestão urbana : Brasília e Curitiba.* Brasília: IPEA, 2002

- **INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA.** *Instrumentos de planejamento e gestão urbana : Belém, Natal e Recife.* Brasília: IPEA, 2002

- **OTT, C.** *Gestão Pública e Políticas Urbanas para Cidades Sustentáveis (Dissertação): A Ética da Legislação no Meio Urbano Aplicada às Cidades com até 50.000 Habitantes.* Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Florianópolis: UFSC, 2004.

- **QUEIROZ, L. M.** *A evolução do uso e ocupação do solo urbano em Cacupé - Ilha de Santa Catarina.* Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Florianópolis: UFSC, 2003.

- **SANTOS, A. C. S. O.** *Ocupação urbana do solo em unidades de conservação: o caso da Ilha de Santa*

Catarina. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós Graduação em Engenharia Civil. Florianópolis: UFSC, 2006.

- **SANTOS, T. C.** *Algumas considerações preliminares sobre Ordenamento Territorial*. In: 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, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). – Brasília: MI, 2005.