



I ENDER - Encontro Interdisciplinar de  
Desenvolvimento Regional

III SEMAGE - Seminário de Avaliação e Disseminação  
do Grupo de Pesquisa GERA

7, 8 e 9 de Junho

Planejamento e Gestão do Território

## **Instrumentos de planejamento e gestão do uso e ocupação do território municipal : Cenários e Desafios**

Ricardina Dias <sup>1</sup>

Desireé Dias<sup>2</sup>

**Resumo:** O processo de planejamento e gestão em relação ao uso da terra nos municípios tem sido tratado historicamente de forma compartimentada, orientados por vários instrumentos normativos que desafiam a capacidade dos municípios nesse processo. O objetivo dessa pesquisa é revisitar e explicitar os principais instrumentos no contexto do processo de planejamento e gestão municipal. Os resultados apontam um conjunto de instrumentos que se apresentam de forma setorizados, envolvendo vários agentes que atuam sobre o mesmo território e que tem como desafio, entre outros, a apropriação social desse processo e a estruturação dos municípios para o planejamento e a gestão.

**Palavras-chave:** Planejamento e gestão; Instrumentos de planejamento e gestão; Municípios.

### **Introdução**

Ao discorrer sobre o cenário de uso e ocupação da terra nos municípios é indispensável a retomada de contribuições teóricas que nos permitam entender este processo nessa referência espacial concreta. Nesse sentido, resgatam-se as contribuições de Santos:

[...] No começo era a natureza selvagem, formada por objetos naturais, que ao longo da história vão sendo substituídos por objetos fabricados, objetos técnicos, mecanizados e, depois, cibernéticos, fazendo com que a natureza artificial tenda a funcionar como uma máquina. Através da presença desses objetos técnicos: hidroelétricas, fábricas, fazendas modernas, portos, estradas de rodagem, estradas de ferro, cidades, o espaço é marcado por esses acréscimos, que lhe dão um conteúdo extremamente técnico (SANTOS, 2006, p.39).

Essa citação reflete as relações na história da sociedade e natureza, que configuram o espaço geográfico por meio da materialidade produzida em função da

<sup>1</sup> Doutora em Geografia. Colegiado de Economia – [ricardina\\_dias@yahoo.com.br](mailto:ricardina_dias@yahoo.com.br)

<sup>2</sup> Graduada em Arquitetura- [desiree.dias@hotmail.com](mailto:desiree.dias@hotmail.com)



## I ENDER - Encontro Interdisciplinar de Desenvolvimento Regional

### III SEMAGE - Seminário de Avaliação e Disseminação do Grupo de Pesquisa GERA

7, 8 e 9 de Junho

Essa citação reflete as relações na história da sociedade e natureza, que configuram o espaço geográfico por meio da materialidade produzida em função da organização do processo produtivo.

Desta forma, a natureza considerada como o universo das formas e dos processos físico-químicos e biológicos, para Bertrand e Bertrand, (2009, p. 121) se reveste de uma significação geográfica em termos de espaço social, cada vez menos natural e cada vez mais antropizado. O processo de produção historicamente gerou uma divisão entre a cidade e o campo, onde a riqueza econômica e as atividades centralizadas pela cidade pré-capitalista resultaram da necessidade de um sistema organizado de mercado de trocas, das funções religiosas, de defesa, deslocamentos diário para o trabalho (SMITH, 1988).

Ao discutir a escala urbana, Smith (1988, p.196) argumenta que esta, se torna cada vez mais funcional, com padrões espaciais que são agrupados em uma hierarquia de escalas espaciais. Salaria o autor que as diferenças internas do espaço urbano, se compõe pela divisão entre espaços de produção e reprodução, que conduzem à concentração local de atividades e usos da terra específicos como áreas industriais, sistema de transporte, residências, recreação, lazer, comercial, financeiro, de conservação/preservação dos recursos naturais, entre outros usos.

Estes usos são organizados tradicionalmente por vários – instrumentos legais, de caráter normativo, onde o Estado a partir de um conjunto de leis e normas orientam os agentes econômicos e políticos em relação ao uso da terra e dos recursos naturais e compõe a Política de Desenvolvimento Municipal e orientam o processo de Planejamento e Gestão nos Municípios ( MEDAUAR, 2002 p.16) Nesse contexto, quais são esses instrumentos? quais são suas interfaces? A explicitação dos mesmos permitirá a reflexão e pesquisas a sobre a efetividade, quanto aos seus objetivos de orientar o uso da terra, em especial, no sentido de resguardar as funções sociais da cidade, a qualidade do espaço e de preservar áreas de interesse coletivo.( MEDAUAR, 2002 p.17)



### **Metodologia**

A metodologia empregada pode ser caracterizada como pesquisa Bibliográfica, exploratória/documental, utilizando-se de legislação e trabalhos publicados sobre o tema. A investigação documental, de acordo com Vergara (1998, p. 46), “é a realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza, ou com pessoas: registros, anais, regulamentos, [...]”.

### **Resultados e Discussões**

A Constituição de 1988 trouxe importantes avanços na questão da autonomia municipal no que se refere à competência municipal de legislar sobre assuntos de interesse local em seu artigo 30; dos impostos municipais artigo 156; dos orçamentos artigo 165 e, em especial, no capítulo II, artigos 182 e 183 da Política de Desenvolvimento Urbano.

Representando marco importante do direito urbanístico, o Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257, de 10 de junho de 2001, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece os parâmetros e diretrizes da política de desenvolvimento municipal, segundo Almeida (2002), em que o poder público, além de promover a normatização e a fiscalização passa a intervir na dinâmica de terras nos municípios. Quanto aos instrumentos de política urbana utilizados, a referida Lei, no seu capítulo II, artigo 4, dispõe sobre: i. dos instrumentos em geral: planos nacionais, regionais e estaduais; planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregionais. ii. Planejamento municipal em especial: Plano Diretor, parcelamento, do uso do solo e da ocupação, zoneamento ambiental, plano plurianual, diretrizes orçamentárias, gestão orçamentária participativa, planos, programas e projetos setoriais; iii. Institutos jurídicos e políticos (ALMEDIA, 2002)

Dentre os instrumentos o Plano Diretor do Município é o pilar da Política de Desenvolvimento Municipal, devendo os Planos setoriais e seus instrumentos incorporar suas diretrizes e metas, as quais remetem para ações planejadas de futuro, (ANDRADE *et al*, 2005, p.5). Definido pelo Estatuto da Cidade, em seu artigo 40, o plano diretor é um instrumento básico para orientar a política de



## I ENDER - Encontro Interdisciplinar de Desenvolvimento Regional

### III SEMAGE - Seminário de Avaliação e Disseminação do Grupo de Pesquisa GERA

7, 8 e 9 de Junho

desenvolvimento de ordenamento do município, sendo um campo de construção política e técnica, de novos vetores de desenvolvimento econômico e social, assegurando a qualidade ambiental (BRASIL, 2001).

O Plano Diretor passa a ser um instrumento de promoção do desenvolvimento de forma sustentável com o envolvimento social. Para isso, há a necessidade de estruturação dos municípios, fortalecendo o sistema de planejamento municipal, que implica em profissionais habilitados, tecnologia da informação, na atualização e compatibilização de cadastros; integração de políticas setoriais, planos plurianuais, orçamentos anuais, articulados com o plano de governo e as diretrizes do Plano Diretor. Ministério, (BRASIL, 2004, p.15) (SANTOS, 2004, p. 35).

Os instrumentos da Política de Desenvolvimento Municipal orientam o processo de uso da terra e seu financiamento, e estão organizados em um conjunto de leis municipais, além dos previstos na legislação federal e estadual. A legislação que orientam o uso e ocupação da terra nos municípios, compreende, em especial : Lei Orgânica do Município, , Plano Diretor Municipal, Agenda 21 Local, Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo Urbano e Rural, Parcelamento do Solo , Lei de Proteção ao Meio Ambiente, Código de Obras e Posturas, Lei de Mobilidade Urbana, entre outras.

Além dos instrumentos de uso e ocupação da terra, tem-se os instrumentos fiscais que compõe a política fiscal que é representada, segundo Andrade *et al*, (2005 p.1-2), pelo comportamento e características das receitas e despesas do governo em determinado período. É executada por meio de um processo orçamentário, que conforme diretrizes constitucionais, art. 165, consiste no Plano Plurianual (PPA), instrumento que expressa o planejamento em programas de trabalho para um período de quatro anos. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que é o elo entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual que deverá conter as metas e prioridades da administração pública para o exercício financeira subsequente, orientando a elaboração e a execução do orçamento anual .

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é o terceiro instrumento que viabiliza a execução das ações e projetos, mediante a alocação de recursos para as ações orçamentárias que podem ser projetos, atividades e operações especiais. no período



## I ENDER - Encontro Interdisciplinar de Desenvolvimento Regional

### III SEMAGE - Seminário de Avaliação e Disseminação do Grupo de Pesquisa GERA

7, 8 e 9 de Junho

de um exercício financeiro, devendo ser elaborada pelo executivo e aprovadas pelo legislativo, além dos fundos municipais (ANDRADE *et al*, 2005 p. 1-2). Com o objetivo de demonstrar seu enfoque sistêmico e de articulação entre os Instrumentos de comando e controle apresentamos sua sistematização na figura1.

#### Instrumentos de Comando e Controle (Normativos) no Processo de Planejamento e Gestão Municipal



Figura1: Instrumentos de Comando e Controle no Processo de Planejamento e Gestão  
Fonte: ANDRADE *et al*, (2005);BRASIL,(2001); BRASIL,(2006)(ALMEIDA, 2002)

Com isso, percorre-se o caminho à apropriação social, entendida e discutida por Lefebvre onde a prática da sociedade urbana, deverá ser a prática da apropriação do tempo e do espaço pelo ser humano (LEFBVRE,2002 p.131).

Como desafios tem-se a apropriação social e a estruturação e o fortalecimento dos municípios para o processo de planejamento e gestão, no sentido que esse conjunto de normas possam ser aplicados, revisados e não se tornem mera reprodução de intenções e de cumprimento de exigências constitucionais.

#### Considerações Finais



## I ENDER - Encontro Interdisciplinar de Desenvolvimento Regional

### III SEMAGE - Seminário de Avaliação e Disseminação do Grupo de Pesquisa GERA

7, 8 e 9 de Junho

O processo de planejamento e gestão e seus instrumentos de Política de Desenvolvimento Municipal, especialmente os de uso da terra, instrumentos de política fiscal e os setoriais se constituem no conjunto de normas que tem por objetivo ordenar o uso da terra, e orientar as ações de agentes públicos e privados. Esses instrumentos se apresentam setorizados, exigindo maior articulação no processo de planejamento e gestão e dos vários agentes que atuam sobre o mesmo território. Os desafios, entre outros, é a apropriação social desse processo, e a estruturação e fortalecimento dos municípios para o processo de planejamento e a gestão.

#### Referências

AGENDA 21 – **Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento** (1992. Rio de Janeiro). Curitiba: IPARDES, 2001.

ALMEIDA, Fernando Dias M. **Comentários arts.4º a 8º e 21 a 24.** Estatuto da Cidades/CarlosB. Horbach *et al*, coordenadores Odete Medauar, Fernando Dias M de Almeida – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais,2002

ANDRADE, Nilton de Aquino (organizador). **Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual.** São Paulo: Atlas, 2005.

BERTRAND, G.; BERTRAND, C. **Uma geografia transversal e de travessias: o meio ambiente através dos territórios e das temporalidades.** Organizador Messias Modesto dos Passos. Maringá: Ed. Massoni, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988).** 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2000a.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos.** Brasília: CONFEA. (2004).

BRASIL. Lei 10.257, de 10 de junho de 2001

LEFEBVRE, H. **A revolução urbana.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002, 178p.

MEDAUAR, Odete.**Comentários arts.1º a 3º. IN:** Estatuto da Cidades/CarlosB. Horbach *et al*, coordenadores Odete Medauar, Fernando Dias M de Almeida – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais,2002

SANTOS, M.A **Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção,** 4. ed.- São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. 301p.



I ENDER - Encontro Interdisciplinar de  
Desenvolvimento Regional

III SEMAGE - Seminário de Avaliação e Disseminação  
do Grupo de Pesquisa GERA

7, 8 e 9 de Junho

SANTOS, Antonio. R. **Metodologia científica**: construção do conhecimento. 5. ed.  
Rio de Janeiro: DP&A. 2002. 167p.

SANTOS, Rosely Ferreira dos. **Planejamento ambiental**: teoria e prática. São  
Paulo: Oficina de textos, 2004.

SMITH, N. **Desenvolvimento Desigual**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988