

## Parte I - Teorias, conceitos e modelos

### 1 - Gestão Territorial e seus desafios

Amilton Amorim  
Marcos Aurélio Pelegrina  
Rui Pedro Julião

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

AMORIM, A., PELEGRINA, M. A., and JULIÃO, R. P. Gestão Territorial e seus desafios. In: *Cadastro e gestão territorial: uma visão luso-brasileira para a implementação de sistemas de informação cadastral nos municípios* [online]. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018, pp. 15-19. ISBN: 978-85-9546-282-3. <https://doi.org/10.7476/9788595462823.0003>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

# 1

## GESTÃO TERRITORIAL E SEUS DESAFIOS

O território é a base espacial de suporte a qualquer sociedade, conferindo-lhe parte de sua identidade e proporcionando recursos e oportunidades, e como tal, desde sempre foi importante para o homem e para o processo civilizatório.

O território é composto por uma paisagem (natureza) e a sociedade que o domina. O espaço está subordinado à sociedade e é fruto da ação humana e das relações sociais, e a paisagem pode permanecer inalterada por algum tempo, exceto por processos naturais. O arranjo espacial é um processo histórico de construção social e econômico, assim, alterar uma paisagem ou preservá-la é uma decisão política da sociedade, e cabe ao Estado garantir o direito ou a restrição de uso do espaço, buscando sua preservação e o desenvolvimento sustentável.

As intervenções humanas, em diferentes locais do planeta, nas mais variadas escalas e pelas mais variadas razões, sobretudo devido ao desenvolvimento tecnológico, registraram, desde a segunda metade do século passado, uma acentuada transformação, seja pelo seu ritmo, que acelerou, e sua intensidade, que aumentou, ou, ainda, pelo significado de sua extensão territorial, que se expandiu.

As transformações espaciais realizaram-se, em muitos casos, a ritmos superiores à capacidade de análise, interpretação e correção por parte do próprio homem, criando uma série de situações de crise.

São conhecidos, entre outros, os problemas das grandes cidades e respectivas áreas metropolitanas, das áreas rurais, das áreas litorâneas e também das grandes áreas de paisagem natural e/ou seminatural.

Todos os intervenientes nos processos de decisão e gestão territorial, em seus múltiplos aspectos (físicos e humanos), sentem cada vez mais dificuldades para conjugar a multiplicidade de perspectivas necessárias para uma abordagem territorial integrada, coerente, democrática e transparente. Essa conjugação é, no entanto, um passo imprescindível para a coordenação das diferentes ações, no sentido de se minimizarem os efeitos negativos de intervenções isoladas ou da falta de percepção dos potenciais impactos territoriais das decisões tomadas. Como salienta Ferrão (2011, p.40), há a necessidade de uma “nova concepção de Ordenamento do Território na promoção de uma maior integração das políticas setoriais, tendo como referências as visões partilhadas de base territorial”.

Atuar no domínio da gestão territorial implica necessariamente considerar e articular as múltiplas perspectivas e os vários interesses que nele se conjugam. No atual contexto, marcado por uma escassez de recursos, problemas ambientais e desastres naturais, torna-se ainda mais determinante considerar essas perspectivas e interesses de modo integrado e participativo. Ou seja, importa reforçar o conceito e a prática de uma gestão territorial integrada, na qual a informação é base do conhecimento da situação, suporte do planeamento e programação, bem como fundamento das decisões, que, em cada momento, devem ser tomadas democraticamente.

Assim, quando se fala da gestão integrada do território, efetua-se a fusão de dois conceitos-chave. O da “gestão” como o conjunto de tarefas que procuram garantir a afetação eficaz de todos os recursos disponibilizados, a fim de serem atingidos os objetivos técnicos pré-determinados, ou seja, a otimização do funcionamento, no caso de um determinado território, por meio da tomada de decisões racionais e fundamentadas na aquisição e tratamento de dados e informações relevantes, e, por essa via, contribuir para seu desenvolvimento e para a satisfação dos interesses e necessidades de seus atores e agentes no geral ou de um grupo em particular.

De fato, a gestão territorial não se trata de uma gestão individualizada, potencialmente *ad-hoc*, mas, sim integrada, ou seja, articulando as várias componentes do território e as diferentes perspectivas e interesses que os *stakeholders* têm sobre elas.

De fato, de acordo com Julião (2014), a gestão integrada do território trata-se efetivamente de um conjunto de políticas públicas articuladas que devem criar as condições básicas para que, por meio de seus componentes instrumentais, se promova o desenvolvimento sustentável da sociedade e da democratização das informações da gestão territorial, visando maior participação social.

No caso de Portugal, no que se refere ao conjunto de políticas de Ordenamento do Território, houve a preocupação em criar uma base organizada que está materializada no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), aprovado pela Lei n.58/2007, de 4 de setembro, que vem estabelecer um quadro orientador para os diferentes instrumentos de gestão territorial, bem como preconizar a necessidade de estes se suportarem em conjuntos de dados geográficos relevantes (MAOTDR, 2007).

De acordo com Julião (2014), é importante ressaltar que na definição de gestão se dá particular destaque à necessidade de esta ser um conjunto de tomada de decisões racionais e fundamentadas na aquisição e tratamento de dados e informações relevantes. Ou seja, boa gestão pressupõe boa informação: atual e confiável.

Sobre essa questão, vale refletir acerca do papel da informação como base material para o estabelecimento e desenvolvimento de um quadro normativo de gestão integrada do território, pois sem antes ter um conhecimento adequado deste, por meio de informação integrada do território, tal não parece viável. E sobre o domínio das políticas públicas sobre ordenamento e gestão territorial, certo é que nem sempre são reveladoras de um espírito integrador. No domínio da informação de base territorial verifica-se uma situação de ausência de políticas públicas consolidadas, quer no que se refere aos dados, quer no que se refere aos instrumentos (*ibidem*).

Nessa perspectiva, o território é o espaço geográfico delimitado por fronteiras, sobre o qual o Estado exerce sua autoridade,

qualificado pelo domínio político de uma porção da superfície terrestre. O Estado é a unidade política que administra legalmente esse território.

Por muito tempo o cadastro serviu para essa interpretação do território apenas na perspectiva da relação de poder do Estado. Mas o cadastro multifinalitário abrange um conceito de território mais amplo, considerando-o como um processo de construção social.

Nessa abordagem, o território é o espaço de intensificação cultural das relações de poder, de soberania nacional, de disputa por terras, da relação de trabalho, das manifestações culturais, de transformação e das relações sociais.

O poder não se limita apenas ao Estado e sua relação, mas é exercido também por pessoas ou grupos que direcionam a produção do espaço. O poder é relacional, pois está intrínseco em todas as relações sociais. Por outro lado, as relações sociais transformam profundamente a paisagem, como descrito anteriormente.

As diferentes dinâmicas sociais produzem espaços heterogêneos, permitindo o desenvolvimento de diferentes arranjos espaciais em seu território, conforme os movimentos sociais em seus aspectos sociais, econômicos, políticos, culturais e tantos outros (Santos, 1992; 1996; 2002).

O Estado realiza a gestão do território por meio dos sistemas de governança em vários níveis (municipal, estadual e federal), por meio de vários órgãos e autarquias, responsáveis por cada área, como meio ambiente, gestão de recursos hídricos, transportes, planejamento urbano, planejamento regional, e tantos outros. A própria gestão de governança é complexa, implicando na coordenação dos vários organismos e esferas da administração pública.

Além da coordenação em conjunto de todos os envolvidos, é necessária a efetiva participação da sociedade no desenvolvimento de mecanismo de democratização das informações territoriais, aprofundando o processo democrático de participação social na gestão do território.

O Cadastro Territorial Multifinalitário é um instrumento de governança do Estado e uma ferramenta poderosa da sociedade civil

para promover o ordenamento e desenvolvimento do território, o que pode auxiliar na preservação do meio ambiente, na promoção da justiça social e tributária, no acesso à terra e na melhoria da qualidade de vida da população.