



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**FRANCISCO RANIERE MOREIRA DA SILVA**

**GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL EM  
EMPREENDIMENTOS DE HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL**

Salvador  
2017

**FRANCISCO RANIERE MOREIRA DA SILVA**

**GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL EM  
EMPREENDIMENTOS DE HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL**

Tese apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Tânia Fischer

Linha de Pesquisa: Poderes Locais, Organizações e Gestão.

Salvador  
2017

Escola de Administração - UFBA

S586 Silva, Francisco Ranieri Moreira da.

Gestão do desenvolvimento territorial em empreendimentos de habitação social no Brasil / Francisco Ranieri Moreira da Silva. – 2017.

200 f. : il.

Orientadora: Profa. Dra. Tânia Fischer.

Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2017.

1. Habitação popular - Brasil. 2. Renovação urbana. 3. Política habitacional. 4. Solo urbano – Uso - Desenvolvimento integrado. 5. Comunidades – Desenvolvimento sustentável. 6. Política urbana. 7. Comunidades – Organização para o desenvolvimento. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 363.58

**FRANCISCO RANIERE MOREIRA DA SILVA**

**GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL EM  
EMPREENHIMENTOS DE HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 31 de Março de 2017.

**Banca Examinadora**

**Profa. Dra. Tânia Maria Diederichs Fischer – Orientadora**

Doutora em Administração pela Universidade de São Paulo, Brasil  
Universidade Federal da Bahia - UFBA

**Profa. Dra. Maria Elisabete Pereira dos Santos**

Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas, Brasil  
Universidade Federal da Bahia - UFBA

**Profa. Dra. Mônica de Aguiar Mac-Allister da Silva**

Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia, Brasil  
Universidade Federal da Bahia - UFBA

**Profa. Dra. Paula Chies Schommer**

Doutora em Administração pela Fundação Getúlio Vargas, Brasil  
Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC

**Prof. Dr. Washington José de Souza**

Doutor em Educação pela Universidade Federal do Ceará, Brasil  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN

Às minhas avós, Maria (*In Memoriam*)  
e Carmina (*In Memoriam*), que tanto  
se alegraram com a notícia do meu  
aceite no doutorado, ainda que não  
compreendessem bem o que isso  
significava.

## AGRADECIMENTOS

À Deus, pela força e perseverança a mim confiadas para que eu conseguisse levar essa empreitada até o fim.

À minha amada esposa Reginalda Portela, que renunciou aos seus projetos de vida para me acompanhar nos meus, suportou as mudanças – de vida e local de moradia (Sobral-Salvador-Cariri-Salvador-Cariri) – compreendeu as minhas ausências, ouviu minhas angústias e preocupações, respeitou meus silêncios e me deu todo o suporte, organizando a “vida real” enquanto eu organizava a pesquisa. Seu apoio e companheirismo foram fundamentais neste processo de doutoramento;

Aos meus pais Benedito e Elioêne e minhas irmãs Maria Lanielle e Isabelle Victória, cujo apoio, torcida e orações me fortalecem cotidianamente, apesar da distância. O ingresso na vida acadêmica e o incentivo para continuar nela vem de vocês, e por isso é tão significativo;

À minha orientadora, Professora Tânia Fischer, por ampliar meus horizontes e me fazer enxergar que um doutorado é bem maior que a escrita da tese, pelo auxílio na construção deste trabalho desde a escolha do tema, e pela confiança em mim depositada. Sua coragem e entusiasmo me inspiram;

Às professoras Bete Santos e Adriana Campelo, pela leitura atenta do projeto de tese e as valiosas contribuições no exame de qualificação; À professora Mônica Mac-Allister, pela generosidade em compartilhar conhecimento, e pelas conversas ao longo do doutorado que, embora rápidas, foram importantes nesta construção; À Profa. Paula Schommer e Prof. Washington Souza, por terem aceito o convite de julgar o mérito desta tese e contribuir para o seu aprimoramento;

Ao Prof. Roberto Brasileiro, em nome de quem agradeço a todo o corpo docente do NPGA/UFBA, e à Anaélia Almeida, em nome de quem agradeço aos funcionários. O suporte, teórico e administrativo, de vocês torna o processo mais leve;

À equipe do CIAGS/UFBA, Marcela Ferreira, Gizele Amorim, Claudyson Chianca e de modo muito especial à “equipe do projeto” – Rodrigo Soares, Mardel Santos e Gabriela Carvalho com quem compartilhei a dor e a delícia da execução do projeto que dá corpo a esta tese e fortaleci uma prazerosa relação de amizade;

À eterna Família Soterobrasileira, Pamela Brandão (RN), Doraliza Monteiro e Paulo Reis (MG), Ives Tavares e Bruno Lima (CE), Daniel Barroso e Carolina Carvalho (PI) e Tatiane Almeida (RJ). Mesmo espalhados novamente pelo Brasil, continuamos conectados e compartilhando bons momentos;

À Universidade Federal do Cariri (UFCA), de modo especial ao colegiado do Curso de Administração Pública, pela concessão do afastamento para concluir o doutorado;

Aos amigos Augusto Tavares, Ives Tavares, Jeová Torres e Rebeca Granjeiro por todo o suporte na chegada ao Cariri, e às amigas Débora e Jaqueline Dourado, Ariadne Rigo, Doraliza Monteiro e Karine Oliveira pelo apoio no retorno à Bahia;

À CAPES e ao CNPq, pela concessão da bolsa que permitiu me dedicar exclusivamente ao doutorado, no primeiro e último anos, respectivamente;

Aos moradores do Bosque da Bromélias, especialmente aqueles com quem tive um maior convívio durante o projeto (Dona Edna, Nestor Pereira, Suzana Soares, Samira Radija, Rodeval, Marinalva, Maria Lucilane “Loira”, Nalva e Alexandre), por todo o auxílio e suporte dados. Que esta tese, de algum modo, sirva de reconhecimento e agradecimento;

Por fim, agradeço fortemente à Bahia e ao Cariri, que passaram a ser os meus “territórios banais”, pela energia, pelo acolhimento e pelos ensinamentos, e a todos aqueles que de algum modo contribuíram para a consecução deste trabalho e que, por lapso de memória, não foram aqui citados.

SILVA, Francisco Ranieri Moreira da. **Gestão do desenvolvimento territorial em empreendimentos de habitação social no Brasil**. 200 f. il, 2017. Tese (Doutorado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

## RESUMO

Este trabalho analisa as possibilidades e desafios de construção de estratégias de gestão do desenvolvimento territorial em empreendimentos de habitação social criados no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida – Faixa 1. Trata-se de uma pesquisa-ação realizada a partir do envolvimento direto na execução do projeto Minha Casa, Nossas Vidas, desenvolvido pelo Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social (CIAGS) da Universidade Federal da Bahia no Residencial Bosque das Bromélias, Salvador – Bahia. Tal experiência foi analisada em profundidade no período entre outubro de 2013 e dezembro de 2016 e constituiu o terreno empírico desta investigação. O foco da análise foi a estratégia de desenvolvimento integrado e sustentável do território (DIST) – metodologia de gestão territorial baseada no fomento ao protagonismo das comunidades locais e na articulação de redes de apoio aos territórios. O marco de referência analítico-conceitual foi construído com base no debate sobre as políticas habitacionais do Brasil recente e complementado pela discussão sobre gestão orientada ao desenvolvimento territorial. O diálogo entre a teoria e a realidade empírica investigada resultou na identificação de quatro dimensões inerentes aos processos de gestão do desenvolvimento territorial – a) atores e relações sociais; (b) arranjo interorganizacional; (c) práticas de gestão; (d) projeto de desenvolvimento – além de um elemento transversal representado pelo contexto cultural e identitário do território. A aplicação deste quadro analítico na experiência do Bosque das Bromélias permitiu identificar os fatores responsáveis pelo maior ou menor êxito da metodologia, bem como averiguar a pertinência do DIST enquanto estratégia de desenvolvimento territorial. Tendo em vista os papéis desempenhados, os atores sociais foram categorizados como: participantes (eventuais e assíduos) das ações; lideranças locais; agente indutor e; atores de suporte. Quanto às formas de interação entre os atores, foram verificadas relações de: conflito; conciliação; convergência e cooperação. O arranjo interorganizacional foi constituído pelo fórum de desenvolvimento territorial, cujo funcionamento possui um caráter endógeno e outro exógeno. Foram observadas práticas de gestão que contribuíram para o alcance dos resultados coletivamente definidos. O trabalho culminou com a elaboração do plano de desenvolvimento integrado e sustentável do Bosque das Bromélias. O conjunto dos resultados sugere o alcance de efeitos positivos concretos na experiência investigada, relacionados à ampliação da cidadania e ao fortalecimento da governança local. Fica também evidente o caráter compensatório da estratégia face a problemas estruturais inerentes à forma de condução da política habitacional. Neste sentido, a presente tese oferece um conjunto de recomendações úteis à construção e análise de práticas de gestão do desenvolvimento territorial e defende a necessidade de aprimoramento da política de habitação social no Brasil.

**Palavras-chave:** Território. Desenvolvimento. Habitação Social. Gestão territorial. Minha Casa, Minha Vida.



SILVA, Francisco Raniere Moreira da. **Territorial development management in Brazil's social housing projects**. 200 pp. il, 2017. Doctoral Thesis - School of Management, Federal University of Bahia, Salvador, 2017.

### **ABSTRACT**

This study analyzes the possibilities and challenges of constructing strategies of territorial development management in Brazil's social housing projects created under Minha Casa, Minha Vida Program (PMCMV). It is a research-action taken from direct involvement in the execution of the project Minha Casa, Nossas Vidas, developed by the Interdisciplinary Centre for Development and Social Management (CIAGS) at the Federal University of Bahia in the Residential Bosque das Bromelias, a social housing area located in the city of Salvador-Bahia. This experience was analyzed in depth during the period between October/2013 and December/2016 and constitutes the empirical ground of this investigation. The analysis focused on the strategy of integrated and sustainable development of territory (DIST), a methodology of territorial management based on promoting the role of local communities and in the articulation of support networks to the territories. The analytical-conceptual framework was built on the basis of the debate about the Brazil's recent housing policies and complemented by discussion about territorial development management. The dialogue between theory and the empirical reality investigated resulted in the identification of four dimensions associated with the territorial development management processes – a) actors and social relations; (b) inter-organizational arrangement; (c) management practices; (d) development project – as well as a cross-cutting element represented by the cultural context and identity of the territory. Applying this analytical framework in the Bosque das Bromelias has identified the factors responsible for greater or lesser success of the methodology, as well as to verify the relevance of the DIST as a territorial development strategy. In view of the respective roles, the social actors were categorized as: participants (frequent and non-frequent) of the activities; local leaders; inductor agent; and supporting actors. As forms of interaction between the actors, were observed relations of: conflict; conciliation; convergence and cooperation. The inter-organizational arrangement was formed by territorial development forum, whose operation has an endogenous and exogenous character. Management practices that contributed to achieving results collectively defined were observed. The intervention culminated with the construction of Bosque das Bromelias's sustainable and integrated development plan. The set of results suggests the range of positive and concrete effects on the experience investigated, related to the expansion of citizenship and the strengthening of local governance. It is also evident the compensatory character of the strategy in face of the structural problems inherent in the form that housing policy has been conducted. In this sense, the present thesis offers a set of useful recommendations to the construction and analysis of territorial development management practices and supports the need to improve the social housing policy in Brazil.

**Keywords:** Territory. Development. Social Housing. Territorial management. Minha Casa, Minha Vida Program.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Localização do Residencial Bosque das Bromélias - Salvador/BA.....	20
Figura 2 - Linha do tempo do novo período das políticas habitacionais no Brasil.....	50
Figura 3 - Territórios da Gestão Social do Desenvolvimento .....	90
Figura 4 - Dimensões da Gestão do Desenvolvimento Territorial.....	96
Figura 5 - Níveis de análise empírica da pesquisa.....	99
Figura 6 - Indicadores e variáveis DIST .....	118
Figura 7 - Estrutura do CIAGS/PDGS/LABOR .....	122
Figura 8 - Desenho metodológico do projeto DIST Bosque das Bromélias.....	127
Figura 9 - Plataforma virtual #Co-Labore.....	130
Figura 10 – Estrutura do Fórum de Desenvolvimento Territorial do Bosque das Bromélias	166

## LISTA DE IMAGENS

Imagem 1 – Padrão construtivo dos condomínios do Bosque das Bromélias .....	103
Imagem 2 - Visão panorâmica do Residencial Bosque das Bromélias.....	104
Imagem 3 – Áreas comerciais irregulares no Bosque das Bromélias.....	107
Imagem 4 - Treinamento dos pesquisadores de campo para o diagnóstico .....	134
Imagem 5 – Oficina de trabalho DIST .....	135
Imagem 6 - Fotos do I Festival de Economia Criativa Bromélias em Ação .....	138
Imagem 7 – Logomarca e Evento do Bromélias Cineclube .....	139
Imagem 8 – Curso de auxiliar de panificação realizado em parceria com o SENAI .....	142
Imagem 9 – Oficina de governança territorial no Bosque das Bromélias .....	144
Imagem 10 - Oficina de construção do Plano de Futuro do Bosque das Bromélias .....	146
Imagem 11 - Reunião de discussão sobre o projeto do espaço comercial .....	159

## LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 1 - Empreendimentos de habitação social do Bosque das Bromélias .....	102
Quadro 1 - Dimensões, categorias e critérios para avaliação de práticas de governança territorial.....	85
Quadro 2 – Síntese das contribuições teóricas e analíticas para a gestão territorial.....	93
Quadro 3 – Experiências de DIST no Brasil (Primeira Fase)...../	115
Quadro 4 - Metas e objetivos específicos DIST Bosque das Bromélias .....	123
Quadro 5 - Itinerário Formativo do projeto DIST Bosque das Bromélias.....	131
Quadro 6 - Eixos Estruturantes do Plano de Desenvolvimento do Bosque das Bromélias .	172

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ANPAD – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração
- ANPUR – Associação Nacional de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional
- APL – Arranjo Produtivo Local
- BNH – Banco Nacional de Habitação
- CAIXA – Caixa Econômica Federal
- CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- CF/88 – Constituição Federal
- CIAGS – Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social
- CO-LABORE – Plataforma Virtual do Projeto Minha Casa, Nossas Vidas
- COMPEM – Conselho da Micro e Pequena Empresa Industrial da Bahia
- DIST – Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Territórios
- DLIS – Desenvolvimento Local Integrado Sustentável
- ENAPEGS – Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social
- FAR – Fundo de Arrendamento Residencial
- FIEB – Federação das Indústrias do Estado da Bahia
- FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos
- FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
- FSA – Fundo Socioambiental da Caixa Econômica Federal
- GERSA – Gerência Nacional de Sustentabilidade e Responsabilidade Socioambiental da CAIXA
- GIDUR – Gerência Regional de Desenvolvimento Urbano e Rural da CAIXA
- GIHAB – Gerência Regional de Habitação da CAIXA
- GT – Grupo de Trabalho

IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensão

IEL – Instituto Euvaldo Lodi

LABOR - Laboratório de Inovação e Tecnologias Sociais da UFBA

MCIDADES – Ministério das Cidades

MCMV – Minha Casa Minha Vida

MCT – Ministério de Ciência e Tecnologia

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia

MSA – *Master in Social Administration*

MSTB – Movimento Sem Teto da Bahia

MSTS – Movimento Sem Teto de Salvador

NEOJIBA – Núcleo Estadual de Orquestras Juvenis e Infantis da Bahia

NEPOL – Núcleo de Estudos Sobre Poder e Organizações Locais

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PDGS – Programa de Desenvolvimento e Gestão Social

PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida

PNH – Plano Nacional de Habitação

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PTS – Projeto de Trabalho Social

RGS – Rede de Pesquisadores em Gestão Social

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa

SEDUR – Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano da Bahia

SEMOP – Secretaria Municipal da Ordem Pública de Salvador

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem da Indústria

SESI – Serviço Social da Indústria

SINDEC – Secretaria Municipal de Infraestrutura e Defesa Civil de Salvador

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SPELL - Scientific Periodicals Electronic Library

TTS – Trabalho Técnico Social

UFBA – Universidade Federal da Bahia

UMP-Ba – União por Moradia Popular da Bahia

UNEB – Universidade do Estado da Bahia

## SUMÁRIO

<b>1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....</b>	<b>16</b>
1.2 PERCURSO METODOLÓGICO .....	27
1.3 ESTRUTURA DA TESE .....	32
<b>PARTE I – SOBRE CIDADE E HABITAÇÃO: DEBATE ACADÊMICO E CONTEXTOS DE AÇÃO .....</b>	<b>34</b>
<b>2. HABITAÇÃO SOCIAL E A PRODUÇÃO DE NOVAS URBANIDADES .....</b>	<b>35</b>
2.1 A CIDADE SOB MÚLTIPLOS OLHARES .....	35
2.2 POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL: TRAJETÓRIA E PERSPECTIVAS.....	45
2.3 HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL RECENTE E O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA .....	51
<b>PARTE II - O TERRITÓRIO COMO CONSTRUÇÃO SOCIAL, UNIDADE DE ANÁLISE E ESCALA DE GESTÃO .....</b>	<b>55</b>
<b>3. DESENVOLVIMENTO E TERRITÓRIO .....</b>	<b>56</b>
<b>4. GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL .....</b>	<b>69</b>
4.1 PODERES LOCAIS: REVISITANDO A AGENDA .....	71
4.2 O LUGAR DA GESTÃO NOS PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL .....	76
<b>PARTE III – A CONSTRUÇÃO DE ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL EM EMPREENDIMENTOS DE HABITAÇÃO SOCIAL: O CASO DO BOSQUE DAS BROMÉLIAS.....</b>	<b>98</b>
<b>5. CONTEXTO SOCIOTERRITORIAL DO BOSQUE DAS BROMÉLIAS. ....</b>	<b>101</b>
<b>6. A CONSTRUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BOSQUE DAS BROMÉLIAS.....</b>	<b>113</b>
6.1 A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTÁVEL DE TERRITÓRIOS – DIST .....	113
6.2 O PROJETO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTÁVEL DO TERRITÓRIO DO BOSQUE DAS BROMÉLIAS.....	119
6.3 PRINCIPAIS RESULTADOS DO DIST BOSQUE DAS BROMÉLIAS .....	147
<b>7. GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BOSQUE DAS BROMÉLIAS.....</b>	<b>150</b>
7.1 ATORES SOCIAIS .....	152
7.2 ARRANJO INTERORGANIZACIONAL.....	164
7.3 PRÁTICAS DE GESTÃO.....	169

7.4 PROJETO DE DESENVOLVIMENTO .....	170
<b>8. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>175</b>
<b>9. REFERÊNCIAS .....</b>	<b>184</b>



## 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

As evidências sobre o estreito relacionamento entre território e desenvolvimento (SANTOS, 1994; BOISIER, 2003; BRANDÃO, 2012) e sua articulação com processos de gestão (FISCHER et al., 2002; SPINK, 2001; SILVA, 2003a; DALLABRIDA; BECKER, 2003) têm ampliado o espaço de discussão de conceitos e práticas situadas na interface entre estes objetos de estudo e seus campos. O debate ultrapassa os limites acadêmicos e científicos, interessando também a formuladores e gestores de projetos e políticas públicas (STEINBERGER, 2013), sobretudo nos últimos anos, quando se observa no Brasil uma valorização do território como recorte privilegiado para a ação das políticas e programas.

Verifica-se neste cenário a estruturação de redes e outros arranjos interorganizacionais (ALTER; HAGE, 1993; FISCHER; MELO, 2004; GOULART, 2006; SILVA, 2014), considerados como estruturas capazes de dar conta da condução dos processos de desenvolvimento em diversas escalas territoriais. Exemplos disso são os arranjos produtivos locais, consórcios, parceiras, conselhos e colegiados territoriais, incentivados por governos e políticas públicas em diferentes setores e formados por organizações públicas, privadas e da sociedade civil, conectadas por propósitos comuns ou complementares, com ação direta no território. Como afirma Goulart (2006), é crescente o interesse de pesquisadores da área de administração pela temática do desenvolvimento.

Fischer (2002), ao defender o enfoque territorial, considera o território como escala de poder e unidade de análise e gestão de projetos, políticas e práticas. A autora afirma que a construção social do território e sua gestão pressupõem relações transescalares entre atores interorganizacionais e interinstitucionais. Estas relações, complexas por sua própria natureza, inauguram novos desenhos organizativos e formas alternativas de gestão (FISCHER, 2002, p.13). Para Cançado, Tavares e Dallabrida (2013), a natureza e as características das relações sociais entre agentes no território tornam o contexto da gestão dotado de especificidade. Delineia-se assim um panorama no qual se valoriza a dimensão espacial dos processos de desenvolvimento (BRANDÃO, 2012) e a gestão comparece como importante função catalisadora destes processos.

Não obstante a profusão de práticas e experiências recentes que buscam promover o desenvolvimento territorial, analisá-las tendo em vista o Brasil implica considerar o conjunto de disparidades socioespaciais, desigualdades e diversidades intraregionais decorrentes, entre outros fatores, da amplitude do território brasileiro e do seu processo histórico de desenvolvimento (OLIVEIRA, 1984; FURTADO, 1991; PRADO JÚNIOR, 1994; CANO, 1998; BRANDÃO, 2004). Tais aspectos são característicos de uma macroestrutura social e econômica, e se (re)produzem em diversas escalas e contextos, em ritmos e formas variados.

Assim, no que respeita à tentativa de construir conhecimento sobre processos de gestão e desenvolvimento territorial, seja em termos analíticos ou de intervenção, coloca-se a necessidade de eleger um recorte espacial, não com a intenção de reduzi-lo, mas pelo imperativo de delimitar o espectro de análise e ação, ainda que isso implique olhar apenas para "*uma parte do espaço e o espaço de alguns*" (SANTOS, 1994).

Um cenário profícuo para a análise e discussão sobre a gestão orientada ao desenvolvimento é a cidade. Como apontam Rolnik e Klink (2011), o papel das cidades no processo de reestruturação produtivo-territorial e de globalização tem sido tema de uma literatura crescente. Ainda segundo os autores, tais estudos despontaram a partir dos anos 1990, com contribuições de vertentes como a nova ortodoxia econômica espacial e o urbanismo industrial.

Some-se a isso o acelerado ritmo de urbanização experimentado na contemporaneidade que, por seus impactos na configuração das sociedades, da economia e das culturas, constitui terreno fértil de oportunidades de investigação. Isso tem feito com que a cidade ganhe importância e retome a cena dos debates acadêmicos e políticos, sendo considerada como objeto de análise e de ação das políticas públicas. Como já pôde ser observado, por suas múltiplas imbricações e importantes implicações, o debate extrapola os limites do campo do urbanismo e insere-se nas discussões de outras áreas do conhecimento.

Diversos campos possuem disciplinas específicas voltadas à discussão da temática urbana. É o caso da Sociologia Urbana (LEFEBVRE, 1969; 1970; CASTELLS, 1972; 1998), da Antropologia Urbana (CANEVACCI, 1996; VELHO, 2009;

VELHO; KUSCHNIR, 2003), da Geografia Urbana (HARVEY, 1980; 2004; 2005; 2013A; 2013b; SANTOS, 1980; 1981; 1993; 1994), entre outros.

Fischer (2002, p.15) coloca a cidade como alvo de múltiplos olhares que podem se cruzar nas rotas transdisciplinares dos estudos organizacionais e dos estudos urbanos.

Convém ainda destacar o interesse provocado pela ascensão, a partir da década de 1990, de governos democrático-populares em diversas cidades do Brasil e da América Latina (MOURA, 1997; SPINK, 2001), fortalecendo uma agenda de pesquisa em torno dos governos locais (FARAH, 1997, 2000, 2008), ou do que se convencionou denominar de poderes locais (FISCHER, 1991, 1992, 1993, 1997, 2002).

Para além do debate acadêmico, a cidade e a problemática urbana tem ocupado espaço também nas discussões políticas. No âmbito das políticas públicas e de organismos internacionais, ganham força os discursos de criação de projetos estratégicos de cidades e territórios. No Brasil, verificam-se intensas transformações na ordem urbana e na infraestrutura das cidades, motivadas, entre outras coisas, por megaeventos como a Jornada Mundial da Juventude em 2013, a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. Observam-se ainda grandes investimentos em infraestrutura como o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

Não há como desconsiderar, neste contexto, a emergência de novas forças e atores sociais que reivindicam a efetivação e ampliação dos direitos sociais (BRAGA, 2013), sobretudo no que diz respeito ao direito à cidade (LEFEBVRE, 1967; HARVEY, 2013a; 2013b; SANTOS JÚNIOR, 2014).

Santos Júnior (2014), baseado em Lefebvre (1967), afirma que o conceito geral do direito à cidade pode ser explicado a partir de duas perspectivas. A primeira se refere ao acesso pleno aos serviços da cidade – mobilidade, habitação, saneamento, segurança, lazer, entre outros. A segunda frente refere-se ao desejo de construir uma nova cidade, mais inclusiva, democrática, ecológica, solidária, na qual as pessoas possam participar das decisões.

Soma-se a este panorama, todavia, um sem-fim de problemas urbanos que se proliferam. Agendas mal resolvidas (ROLNIK, 2013) relacionadas a transporte,

moradia, saneamento, educação, saúde, lazer, iluminação pública, coleta de lixo, segurança (MARICATO, 2013) são peças que ajudam a compor o cenário das cidades contemporâneas.

Em que pese a importância das outras agendas relacionadas ao fato urbano, como o transporte, a mobilidade urbana e os problemas ambientais, compreende-se que o tema da moradia assume centralidade. É a partir da habitação, e nos territórios por ela produzidos, que muitos dos outros problemas urbanos vão se expressar. É também a partir destes territórios que podem ser construídas alternativas.

Reconhecendo estas perspectivas, o estudo aqui proposto endereça suas preocupações para as políticas de provisão habitacional e a gestão do desenvolvimento dos territórios por elas produzidos. Com isso, explicita-se uma opção pela análise no nível do espaço intraurbano (VILLAÇA, 2001).

O percurso analítico trilhado nesta investigação parte da consideração da cidade enquanto organização complexa (FISCHER, 1996; 1997; CZARNIAWSKA-JOERGES, 1997; VILLASANTE, 1996; MAC-ALLISTER, 2001; 2004; SARAIVA; CARRIERI, 2011; COIMBRA; SARAIVA, 2013) e se volta para a observação do seu recorte intraurbano, privilegiando-o tanto como unidade de análise quanto como escala de gestão. Neste contexto, as políticas habitacionais são colocadas como produtoras de novos territórios intraurbanos. O foco são os territórios resultantes das políticas de habitação de interesse social, sobretudo no contexto do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) – Faixa 1, que prioriza o atendimento de famílias com renda mensal entre 0 e 3 salários mínimos<sup>1</sup>. Tais espaços são aqui tratados como territórios intraurbanos de habitação social. Considerável parcela destes conjuntos habitacionais localiza-se em zonas periféricas das cidades e possui uma inserção urbana precária, o que contribui para a existência de carências e demandas sociais não atendidas.

Para tornar a proposta de pesquisa mais palpável, adotou-se como recorte empírico o Residencial Bosque das Bromélias, um território intraurbano de habitação

---

<sup>1</sup> Valor estabelecido pela Instrução Normativa nº35, de 2010 (Ministério das Cidades). Em meados de 2012 este valor foi alterado para R\$ 1.600,00 e, atualmente, está estipulado em R\$ 1.800,00.

social localizado na cidade de Salvador-BA. O referido empreendimento habitacional (Figura 1), formado por 2.400 unidades habitacionais do PMCMV – Faixa 1.

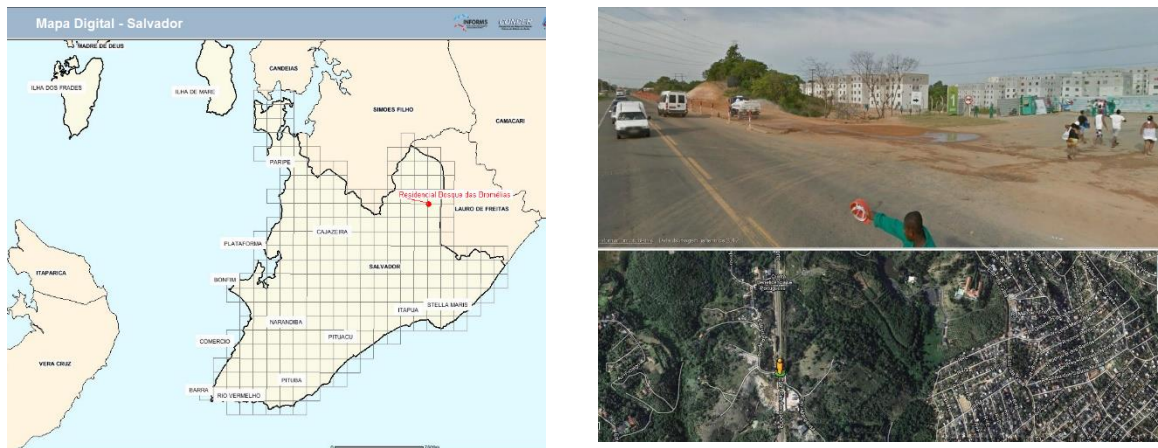


Figura 1 - Localização do Residencial Bosque das Bromélias - Salvador/BA

Fonte: Acervo do CIAGS, 2013

Como se observa na Figura 1, o Bosque das Bromélias está situado às margens da Rodovia BA-526, mais conhecida como estrada CIA-Aeroporto, na confluência entre os municípios de Salvador, Simões Filho e Lauro de Freitas – BA, em uma região periférica da cidade, praticamente fora do perímetro urbano do município, o que dificulta o acesso da população a alguns equipamentos e serviços básicos. O bairro mais próximo, São Cristóvão, fica há cerca de 4 km de distância.

Assim, o empreendimento obedece a um padrão de inserção urbana semelhante ao que Amore, Shimbo e Rufino (2015) denominaram como “*frentes pioneiras*” de expansão urbana, caracterizadas pela implantação de empreendimentos em franjas periurbanas descontínuas ou áreas não urbanizadas. Segundo os autores, os empreendimentos de maior porte e os com pior inserção urbana têm se consolidado sob esse padrão.

A região já foi considerada área rural do município de Salvador (SALVADOR, 2008) e experimenta atualmente um crescimento capitaneado sobretudo pela

construção de conjuntos residenciais de habitação de interesse social. Além do Bosque das Bromélias, no mesmo entorno territorial encontram-se os Residenciais Quinta da Glória, Recanto das Margaridas e Jardim das Margaridas. Segundo informações da área de habitação da CAIXA, este é um importante vetor de instalação de novos empreendimentos do PMCMV em Salvador. A existência destes empreendimentos residenciais gera impactos visíveis na reconfiguração do espaço urbano daquela área, que até alguns anos não passava de um grande vazio urbano. Outro impacto observado é na demanda por infraestrutura, equipamentos e serviços públicos, que são escassos na região.

O território em questão é também lócus de realização de um projeto denominado “Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Territórios (DIST)”, financiando pela Caixa Econômica Federal e executado por Universidades e ONGs em 10 empreendimentos habitacionais do PMCMV no Brasil. O projeto visa ao delineamento de estratégias inovadoras de desenvolvimento e governança participativa do território. A partir destas experiências piloto, almeja-se consolidar um repertório de boas práticas e recomendações aplicáveis aos processos de pós-ocupação dos empreendimentos de habitação de interesse social brasileiros e que ofereça subsídios ao aprimoramento da política de habitação de interesse social e dos seus dispositivos de ação. Na experiência baiana, o projeto é executado pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), por meio do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social (CIAGS). Cumpre ressaltar o envolvimento do autor desta tese com o projeto em tela, uma das motivações para a escolha do objeto de estudo e para o delineamento do problema de pesquisa.

Outra motivação para a escolha do Bosque das Bromélias como lócus para a realização desta pesquisa é o cenário de pluralidade, hibridismo e complexidade que este território configura. Por meio da compreensão deste microcosmos social, recorte intraurbano da cidade de Salvador, acredita-se ser possível lograr resultados interessantes, com ressonâncias na academia e na sociedade.

Assim, descortina-se um cenário onde convivem poderes locais de diversas ordens e esferas – Governos Locais, Movimentos Sociais, Universidades, ONGs – e diferentes escalas (BRANDÃO, 2012), da micro-local à transnacional (FISCHER, 2002). Cada um destes atores possui interesses, projetos e agendas distintas,

algumas complementares, outras excludentes. O desafio que se coloca é o de fazer com que estes diferentes atores, poderes e sistemas trabalhem em concertação (PNUD, 2013).

Como aponta Maricato (2013), ao longo da história recente do Brasil, os processos de mobilização social e luta popular pela consolidação do Estado de direitos em geral, e do Direito à moradia, em particular lograram alguns resultados positivos, relacionados à garantia de direitos, implementação de políticas e institucionalização de mecanismos de participação e controle social. Entre estes resultados estão: (a) o reconhecimento, na Constituição Federal de 88, da função social da propriedade da terra e do direito à cidade; (b) a aprovação do Estatuto da Cidade pela Lei 10.257, em 2001; (c) a criação do Ministério das Cidades em 2003 e do Conselho das Cidades em 2004; (d) a realização das Conferências Nacionais das Cidades em 2003, 2005 e 2007.

No tocante à questão habitacional, destacam-se também alguns acontecimentos importantes como: (a) a instituição da nova Política Nacional de Habitação (PNH) em 2004, cuja principal meta é garantir à população, especialmente a de baixa renda, o acesso à habitação digna; (b) a criação, nº 11.124/2005, do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) – principal instrumento da política de habitação social do Brasil, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) – cujo objetivo é unir recursos de diferentes fontes que sejam destinados exclusivamente a subsidiar a população de mais baixa renda, na qual se concentra a maior parte do déficit habitacional brasileiro, e do Conselho Gestor do FNHIS – de caráter deliberativo, tem a finalidade de garantir o controle social e a transparência na gestão e na aplicação dos recursos do Fundo; (c) a instituição do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV pela Lei nº 11.977/2009 – maior programa habitacional brasileiro, criado com a finalidade de proporcionar a melhoria do acesso à habitação para as famílias com renda de até 10 salários-mínimos, bem como fomentar a geração de postos de trabalho na área da construção civil.

Desde que foi criado, o Programa Minha Casa, Minha Vida tem exercido um importante papel na provisão de moradia e na redução do déficit habitacional brasileiro. Todavia, em que pesem os avanços na provisão de moradia, boa parte dos empreendimentos habitacionais surgidos apresentam inserção urbana precária, com

dificuldades de acesso a serviços, insuficiência de infraestrutura e segregação socioespacial (AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015), tal como as que verificam no Residencial Bosque das Bromélias. Essa constatação tem demandado e instigado o delineamento de ações orientadas à melhoria das condições de vida nestes territórios.

Santos et al. (2014, p. 714), ao discutirem o acesso da população de baixa renda ao PMCMV, ressaltam o significado social e político do acesso a casa própria, mas também as dificuldades de arcar com os seus custos, o acesso limitado à infraestrutura e serviços urbanos e os problemas decorrentes da localização das novas unidades habitacionais em áreas periféricas, distantes das suas fontes de renda e trabalho.

Outros autores tecem críticas ao PMCMV destacando lacunas e deficiências do programa, principalmente relacionadas à insuficiência no atendimento à demanda prioritária – famílias com renda de 1 a 3 salários mínimos – (MARQUES; RODRIGUES, 2013) e à segregação socioespacial dos empreendimentos (CARDOSO; LAGO, 2013; MARQUES; RODRIGUES, 2013).

Amore, Shimbo e Rufino (2015), reúnem um conjunto de avaliações sobre o Minha Casa, Minha Vida em âmbito nacional, onde se evidenciam aspectos problemáticos relacionados a: (i) arquitetura do programa e papéis dos diferentes agentes envolvidos na produção dos empreendimentos; (ii) relação entre demanda habitacional e oferta de moradia pelo programa; (iii) desenho, projeto e produção dos empreendimentos; e (iv) inserção urbana e segregação socioespacial.

Todavia, reconhece-se aqui que, tão importante quanto a análise e identificação dos problemas resultantes do modelo de política habitacional e de provisão de moradia adotado no Brasil, é a elaboração de alternativas capazes de atenuar o quadro de precariedades experimentadas pelos habitantes destes territórios e apontar caminhos para o aprimoramento da política.

Entre as estratégias possíveis, ganham força ações voltadas à articulação de atores e à ativação de redes (FISCHER; MELO, 2004) capazes de assumir um protagonismo na discussão dos problemas locais, elaboração de caminhos de superação e gestão dos processos de desenvolvimento territorial. Como afirma



Furtado (1982, p.149) o desenvolvimento é principalmente um processo de canalização e ativação de forças sociais.

Assim, a investigação aqui apresentada se norteou pela seguinte questão:

**Como promover a gestão do desenvolvimento territorial em espaços intraurbanos de habitação social brasileiros?**

Tal inquietação parte do entendimento de que há singularidades apresentadas pelos diferentes contextos e recortes territoriais que precisam ser observadas quando da elaboração de estratégias e processos de gestão orientados ao seu desenvolvimento. Decerto, os aspectos característicos dos recortes urbanos periféricos apresentam diferenças em relação aos territórios rurais, ou mesmo em comparação a outros enclaves urbanos. Tais peculiaridades influenciarão a forma de condução das experiências de desenvolvimento e gestão territorial implementadas. Ao mesmo tempo em que se aponta a necessidade de atenção a estas particularidades, se reconhece que, muitas vezes, tais estratégias lançam mão dos mesmos instrumentos, ferramentas e arranjos de governança. Isto leva à consideração da existência de aspectos que caracterizam os processos de gestão orientados ao desenvolvimento territorial.

Disto decorrem outras indagações que também guiaram o caminho desta investigação e a busca pelas suas respostas. Que aspectos caracterizam as práticas de gestão do desenvolvimento territorial? Quais as singularidades apresentadas pelos territórios criados no bojo dos programas de habitação social do Brasil recente? Que elementos precisam ser considerados nas propostas de desenvolvimento destes recortes urbanos? Que desafios se colocam à sua gestão?

A partir das preocupações com o cenário de problemas e precariedades descortinado pelos territórios criados pelo Programa Minha Casa, Minha Vida e da evidente necessidade de elaboração de alternativas endereçadas a solucioná-los, ou ao menos abrandar os seus efeitos, a presente tese apresenta como objetivo geral analisar as possibilidades e desafios de construção de estratégias de gestão do desenvolvimento territorial em empreendimentos de habitação social no Brasil.

De modo complementar, foram eleitos os seguintes objetivos específicos: (a) investigar quais os contornos teórico-conceituais da gestão do desenvolvimento territorial e que dimensões assinalam os seus processos; (b) caracterizar os territórios criados a partir das intervenções do Programa Minha Casa, Minha Vida, voltados à habitação de interesse social; (c) examinar o processo de construção e implementação de um projeto de desenvolvimento territorial em um empreendimento de habitação social localizado em Salvador-BA; (d) analisar a estratégia implementada sob o enfoque da gestão do desenvolvimento territorial, discutindo suas potencialidades e limites, no contexto das novas urbanidades.

Para o alcance dos objetivos propostos, assumiu-se como premissa que o território, nas suas diversas escalas (BRANDÃO, 2012) e esferas, é histórica e socialmente construído a partir da ação dos sujeitos (SANTOS, 1999) e das relações que nele se expressam e a ele se direcionam, imprimindo-lhes dinâmicas específicas e desenhos organizacionais distintos (FISCHER, 2002). Compreende-se que esta ação é marcada pela fragmentação e hibridismo, com a existência de interesses distintos, nem sempre convergentes, gerando embates, disputas de poder e discursos dissonantes. Por mais difusos que sejam, estes projetos e discursos compartilham um mesmo espaço-tempo e são articulados pelo cotidiano (SANTOS, 1994) e pela ação dos poderes locais e outros níveis de poder (FISCHER, 1997; 2002), o que sinaliza possibilidades de convergência estratégica na direção do bem comum e do atendimento de interesses coletivos.

Infere-se que (1) a gestão do desenvolvimento territorial configura um processo social que, ainda que se expresse de diversos modos, possui um conjunto de elementos que permitem caracterizar suas práticas e analisar a sua ação em diferentes contextos; (2) a implementação de estratégias de desenvolvimento territorial implica na existência de um projeto integrador, construído com base nas demandas e potencialidades locais, que funcione como mobilizador dos ativos locais e catalisador das ações de desenvolvimento; (3) no caso específico dos territórios intraurbanos de habitação social, cujas especificidades já foram ligeiramente elencadas, o êxito de um projeto de desenvolvimento passa pela elaboração de estratégias capazes de pactuar relações entre os diversos atores que atuam no território e entre estes territórios e a cidade da qual fazem parte, facilitar o acesso à

infraestrutura e serviços urbanos básicos e viabilizar o acesso a fontes de renda e trabalho. Estes são os pressupostos assumidos pela tese.

Do ponto de vista teórico, as discussões sobre a construção social da cidade e sobre os efeitos territoriais das políticas de habitação constituíram o pano de fundo da pesquisa. O reconhecimento das interfaces entre território e desenvolvimento e os aportes do campo da gestão para o aprimoramento de tais processos serviram de ancoragem e fundamentação dos argumentos desta tese, buscando identificar categorias que permitissem caracterizar os processos de gestão do desenvolvimento territorial. Para tanto, recorreu-se ao exame de diferentes construtos, tais como: capital social (PUTNAM, 1993; COLEMAN, 1988; FRANCO, 2001), governança (HATCHUEL, 2000, GOVERNA, 2010; MILANI; SOLINÍS, 2002; DALLABRIDA; BECKER, 2003), organização socioterritorial (SILVA, 2003A) e gestão do desenvolvimento social (FISCHER, 2002, 2006, 2012; FISCHER; MELO, 2004).

Vale ressaltar que esta tese se orienta por uma perspectiva de intervenção, e concentra esforços na análise das práticas de gestão do desenvolvimento territorial, a partir de uma experiência localizada em contexto urbano, que foi analisada em profundidade. Ao fazer opção pela investigação das práticas, foge ao escopo deste trabalho a teorização sobre as imbricações entre os conceitos de território e desenvolvimento ou ainda a elaboração de uma teoria da cidade e dos seus recortes intraurbanos. Esforços neste sentido tem mobilizado pesquisadores de diversos campos, desde a economia e sociologia, passando pela geografia, arquitetura e urbanismo, até os estudos organizacionais. As pretensões desta tese são mais modestas. O conhecimento produzido nestes campos e sobre estes temas, confrontado com a realidade empírica analisada, serviram ao exame dos elementos que caracterizam os processos de gestão do desenvolvimento territorial.

Evidencia-se aqui uma contribuição teórica do trabalho, relacionada ao estabelecimento de um conjunto de dimensões que são inerentes à gestão do desenvolvimento territorial. Neste mesmo ponto reside uma contribuição empírica da tese. Se estas dimensões são úteis enquanto categorias analíticas, podem de igual modo servir ao delineamento de ações, projetos, programas e políticas de desenvolvimento territorial. Ainda que sua aplicação e análise tenha se restringido a um caso situado, arrisca-se afirmar a sua aplicabilidade em diferentes escalas e

contextos, uma vez que se trata de aspectos gerais, adaptáveis a diversas situações. Por fim, ressalta-se a relevância social da pesquisa desde quando assume a tarefa de contribuir para o delineamento de uma estratégia de desenvolvimento dos territórios intraurbanos de habitação social brasileiros. Além dos resultados circunscritos à realidade em que a estratégia foi implementada e testada, espera-se lograr êxito na sua recriação em outros contextos, bem como no redesenho das políticas de habitação de interesse social.

## 1.2 PERCURSO METODOLÓGICO

Esta é uma tese sobre processos de gestão operados em recortes intraurbanos híbridos e complexos. Por mais trivial que esta informação seja, percebe-se a importância de reforçá-la desde quando, como afirma Fischer (1997, p.75), entender a cidade como organização desafia a capacidade de construir categorias ou modelos explicativos sem mutilar ou destruir significados e sentidos.

A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, desde a coleta até a análise e interpretação dos dados (DESLAURIERS; KÉRISIT, 2008). No que diz respeito à sua natureza, e em conformidade com a classificação proposta por Romenyia e colaboradores (1998), este estudo se classifica como teórico-empírico, na medida em que discute postulados e pressupostos teórico-conceituais ao tempo em que analisa os efeitos dos processos que acontecem no campo empírico. Trata-se ainda de um estudo descritivo-explicativo (GIL, 1999; VERGARA, 2005).

Em que pese a existência de premissas norteadoras da pesquisa e dos pressupostos já apresentados, adota-se uma perspectiva de análise epistemologicamente fundamentada no construcionismo social e na experiência dos sujeitos sociais. Assim, a pretensão deste estudo se volta à análise da forma como um determinado processo sociocultural se constrói e que possibilidades interpretativas e de intervenção social ele contém.

Cabe ressaltar que a pesquisa que dá origem a esta tese está inserida em um conjunto de intervenções empreendidas pelo CIAGS/UFBA voltadas à criação de estratégias de desenvolvimento em diferentes “enclaves” territoriais –

empreendimentos do Minha Casa, Minha Vida, terreiros de candomblé, consórcios públicos, territórios de identidade baianos – que se articulam em torno do Programa de Pesquisa em Desenvolvimento Territorial – Novas Urbanidades e Ruralidades<sup>2</sup>. Ainda que cada projeto tenha suas especificidades, há alguns elementos comuns a todos eles, entre os quais: a) uma leitura inicial de cenário e identificação de demandas, desafios e potencialidades de cada contexto de ação; b) a mobilização e articulação de atores locais estratégicos; c) o fomento à ação convergente, com fortalecimento de instâncias de decisão coletiva existentes ou a criação de novas estruturas de governança e; d) a elaboração de planos de desenvolvimento territorial. Outra característica comum é a existência de um percurso formativo que atua como eixo central da estratégia e catalisador dos demais elementos. Estas foram diretrizes gerais que nortearam a abordagem metodológica seguida pelo estudo. O corte empírico da tese foi o Projeto Minha Casa, Nossas Vidas, realizado pelo CIAGS/UFBA no Residencial Bosque das Bromélias (Salvador/BA).

Enquanto estratégia metodológica, adotou-se a perspectiva da pesquisa-ação (TRIPP, 2005; THIOLENT, 2011), marcada pela existência de uma intervenção concreta e uma ação planejada no território (além de um conjunto de decisões tomadas no percurso), com vistas à implementação de processos de gestão orientados ao seu desenvolvimento. A opção por este caminho implicou no envolvimento direto com a intervenção, desde a sua concepção, passando pelo delineamento das estratégias de ação, até a avaliação sobre a sua execução e sobre os efeitos produzidos. Referidas tarefas não foram conduzidas exclusivamente pelo pesquisador, mas pela equipe de projeto da qual fez parte, formada por mais 05 integrantes.

Assim, desenhou-se um decurso pautado em uma interação contínua entre análise e ação, onde a compreensão dos processos era buscada por meio do envolvimento direto com eles (THIOLENT, 2011) e pela interlocução com as pessoas do território investigado. Vale destacar que esse trajeto era bastante dinâmico, de forma que as idas e voltas entre a exploração do terreno empírico e o confronto com as teorias (QUIVY; CAMPENHOUDT, 2005) gerava novos insights e pistas de análise

---

<sup>2</sup> Projeto de Pesquisa apoiado pela FAPESB/CNPq, no âmbito do PRONEX

e ação que remodelavam constantemente os caminhos da investigação. Isso se assemelha ao que Duarte (2002, p.15) propõe enquanto idas e vindas onde “a cada aproximação dos objetos, qualidades não apreendidas despertam a atenção para novos problemas, e a estrutura intelectual é questionada e incrementada”. Tal fluxo pode ainda ser encarado como um *disparis*, para a usar a concepção de Deleuze e Guattari (1995), que questiona os modelos de análise legalistas e se propõe a colocar as variáveis em estado de constante mutação, como um mapa, sempre suscetível a mudanças, devendo ser lido a partir de variadas lentes, relacionando fatores distintos ao interesse do observador e à perspectiva observada.

Tal tarefa não é fácil e demanda do pesquisador habilidades para apreender elementos de realidade, nem sempre explícitos, que sejam úteis à análise que se almeja empreender e aos resultados que se deseja produzir. Outra habilidade necessária diz respeito ao equacionamento das práticas observadas com as concepções teóricas que ancoram a análise e dão suporte à investigação. Por fim, vale destacar um cuidado adicional, conforme alerta Thiollent (2011) em relação à pesquisa-ação, relacionado à separação entre o que sejam os objetivos da ação (pertinentes à intervenção realizada e aos resultados práticos almejados) e os objetivos do conhecimento (a partir das inquietações e definições de pesquisa sobre a prática).

No caso deste estudo, os objetivos da ação foram aqueles definidos no projeto de intervenção executado pelo CIAGS/UFBA, cujo foco foi a construção e implementação de um programa de desenvolvimento integrado e sustentável do território, tendo em vista a melhoria das condições de vida da população local. De um modo geral, propôs-se a elaboração de um plano de desenvolvimento territorial estruturado a partir de um conjunto de ações estratégicas para o empreendimento, com forte incentivo à participação dos moradores, seja na concepção das atividades (por meio de oficinas participativas) ou na utilização dos serviços e produtos gerados. Assim, a proposta distanciava-se de intervenções meramente pontuais e reforçava uma perspectiva complexa, sistêmica e multidisciplinar. A seção 6.2 do presente texto tratará de descrever detalhadamente a forma como o projeto foi executado e como os objetivos da ação foram conduzidos.

Enquanto objetivos do conhecimento, a tese focou em analisar as possibilidades e desafios contidos na estratégia desenvolvida, em termos de construção da gestão do desenvolvimento territorial. A partir da observação e do envolvimento direto com a ação, as análises, interpretações e confronto com o arcabouço teórico de suporte iam sendo feitos, de forma que o alcance dos objetivos da ação e dos objetivos do conhecimento caminharam em paralelo.

Uma vez que não se trata de um procedimento baseado em critérios lógico-formais de verificação de um fenômeno ou de confirmação de hipóteses, assinala-se também a natureza argumentativa e deliberativa da investigação. Isso implica em reconhecer o papel ativo do pesquisador, não apenas na coleta, sistematização e análise das informações, mas reflexão que se produziu a partir delas e na forma como são aqui apresentadas. Concordando com Flick (2009), parte-se da ideia de que, especialmente no caso da pesquisa social, as realidades são produzidas ativamente pelos participantes através dos significados atribuídos a certos eventos e objetos. Com isso, afirma-se também um caráter político da pesquisa.

A metodologia adotada constituiu-se em um conjunto de operações sucessivas, distintas, não-lineares e interdependentes, que envolveu a aproximação empírica, busca de referenciais teóricos pertinentes, o planejamento da ação, a escolha entre as várias possibilidades de análise, o confronto entre as evidências de campo e os postulados teórico-conceituais e a sistematização dos achados da pesquisa.

O percurso foi iniciado a partir de uma primeira exploração do terreno empírico, realizada ainda em 2013, por meio de algumas visitas de campo, conversas informais com moradores locais, encontros com representantes formais do território (síndicos) e reuniões com instituições locais com atuação no território, como a CAIXA e a Prefeitura de Salvador. A intenção desta exploração inicial foi reunir subsídios para o delineamento da intervenção no território (objetivo da ação), bem como identificar possibilidades de investigação (objetivo do conhecimento), tendo em vista a inserção do pesquisador no curso de doutorado em administração e a opção pela ancoragem teórica na gestão do desenvolvimento territorial.

A sequência da trilha de investigação, entre 2013 e 2015 se deu pelo envolvimento direto com o projeto e com a implementação da intervenção,

complementado pela revisão sistemática da literatura, tendo em vista a identificação de dimensões úteis à análise das práticas vivenciadas no campo, e das suas possibilidades enquanto estratégia de desenvolvimento territorial. Entre as atividades de campo nas quais o pesquisador esteve mais diretamente envolvido, incluíram-se as reuniões com lideranças locais, a organização e realização das oficinas de organização comunitária e governança territorial e o acompanhamento dos grupos de trabalho e de governança local. A participação direta nestas atividades ao longo de três anos resultou em um extensivo diário de observações de campo que constitui a principal fonte de informações da tese.

Outras fontes de informação utilizadas na pesquisa foram os documentos e materiais produzidos pelo CIAGS/UFBA (Texto base do projeto “Minha Casa, Nossas Vidas”; Plano de trabalho DIST; Desenho da estratégia metodológica; Diagnóstico socioeconômico do Bosque das Bromélias; Relatórios parciais de execução do projeto; Materiais didáticos dos itinerários formativos; Plataforma virtual do projeto, e outros), pela CAIXA (Documento de Orientações e Guia de Referência DIST), pelas demais instituições executoras dos projetos de DIST no Brasil (Relatório de ações estruturantes e de impacto social dos projetos) e pela Prefeitura Municipal de Salvador (Situação dos Empreendimentos MCMV em Salvador).

Destaca-se ainda, para a obtenção dos dados, a participação do pesquisador em rodas de diálogo, seminários nacionais e oficinas DIST, bem como a interlocução com atores diretamente envolvidos com a provisão habitacional em Salvador-BA, nas seguintes instituições: CAIXA (Gerência Nacional de Sustentabilidade e Responsabilidade Socioambiental – GERSA; Gerência Regional de Habitação – GIHAB Salvador e Região Metropolitana); Prefeitura Municipal de Salvador (Coordenação de Habitação / Secretaria de Infraestrutura e Defesa Civil – SINDEC); Governo do Estado da Bahia (Superintendência Estadual de Habitação / Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano – SEDUR). O conjunto destes dados constitui um mosaico rico de informações sobre o Programa Minha Casa Minha Vida em Salvador e sobre o projeto realizado no Residencial Bosque das Bromélias.

A revisão de literatura empreendida incluiu as leituras sobre cidade e política habitacional, território e desenvolvimento, e práticas de gestão orientadas ao desenvolvimento (envolvendo temas como gestão social, poderes locais, governança



territorial, capital social e liderança, coprodução do bem público, organização comunitária, etc.). Outro elemento deste conjunto foi as leituras e debates realizados em sala de aula, durante as diferentes disciplinas do curso de doutorado.

Este conjunto de operações, somado ao desafio de conciliar o percurso – notadamente não-linear – trilhado pela pesquisa com os modelos lógico-formais de apresentação de trabalhos científicos, resultou na definição da pertinência de se organizar a análise em três níveis, quais sejam: o contexto socioterritorial em que se insere a intervenção, o projeto de intervenção implementado, e as estratégias de gestão do desenvolvimento territorial configuradas. A partir destas observações chegou-se também na definição de quatro dimensões que seriam usadas para caracterizar o processo de gestão do desenvolvimento territorial, sendo elas: os atores sociais e suas relações; o arranjo interorganizacional configurado a partir destas relações; as práticas de gestão utilizadas e o projeto de desenvolvimento territorial conformado. Assim, o texto da tese foi organizado tendo em vista melhor evidenciar estas escolhas e formas de análise.

### 1.3 ESTRUTURA DA TESE

Tendo em vista melhor organizar análise e apresentação dos resultados, bem como facilitar a leitura desta tese, o texto está organizado em três partes compostas por oito capítulos, incluindo este capítulo de introdução o capítulo final – que apresenta as considerações finais da tese.

A **primeira parte** da tese, correspondente ao Capítulo 2, apresenta uma discussão do contexto em que se insere a investigação, com questões relacionadas à problemática urbana contemporânea e suas articulações com as políticas habitacionais, aqui compreendidas como produtoras de novos espaços e lógicas de cidade e, conseqüentemente, de novas territorialidades. Na seção inicial do capítulo, debate-se a cidade como espaço de disputas concretas e simbólicas, e como forma organizacional constituída por múltiplos recortes. Além do contexto mais amplo, o texto discute as peculiaridades da dinâmica urbana de Salvador-BA, cujo processo de ocupação e expansão urbana é marcado pela predominância de assentamentos

informais e pela segregação urbana. Posteriormente, é traçado um panorama das políticas habitacionais brasileiras, dando especial ênfase às iniciativas voltadas à habitação de interesse social, identificando os diferentes momentos e suas configurações, bem como as continuidades e rupturas do trajeto e as perspectivas futuras. Trata ainda do Programa Minha Casa, Minha Vida, seus aspectos gerais e seus efeitos sobre a criação de novos enclaves territoriais urbanos e sobre a configuração das cidades brasileiras.

A **segunda parte** – capítulos 3 e 4 – constitui o aporte teórico da tese, forjado na leitura das relações entre território, desenvolvimento e gestão e suas implicações teóricas e práticas. O **Capítulo 3** introduz a discussão sobre território e desenvolvimento, tratando das políticas públicas de desenvolvimento territorial. No **Capítulo 4**, retoma-se a agenda de pesquisas sobre os processos de gestão orientados ao desenvolvimento de territórios, abordando a questão dos poderes locais e identificando diferentes concepções teóricas que convergem na organização de categorias analíticas e instrumentos de análise das práticas de gestão territorial. Por fim, apresenta-se o construto gestão do desenvolvimento territorial como possibilidade analítica e de intervenção aplicável em diferentes escalas e contextos territorializados.

A **terceira parte** do trabalho estabelece o diálogo entre teoria e empiria, refletindo sobre as implicações práticas da gestão do desenvolvimento territorial a partir da análise e discussão da experiência implementada no Residencial Bosque das Bromélias – campo empírico desta tese. O **Capítulo 5** expõe o contexto socioterritorial do Bosque das Bromélias, incluindo o processo de ocupação e formação do território e a caracterização do contexto social, econômico, cultural e identitário configurado, na interface com os territórios intraurbanos de habitação social brasileiros. O **Capítulo 6** apresenta a experiência de intervenção implementada no território, com foco na construção de uma estratégia de desenvolvimento integrado e sustentável do território. No **Capítulo 7**, examina-se a estratégia proposta e executada no território com base nas dimensões analíticas da gestão do desenvolvimento territorial.

Ao final das três partes, o último capítulo sintetiza as principais conclusões desta tese, expondo os aprendizados do percurso e as limitações do estudo, e apontado para futuras investigações.

## **PARTE I – SOBRE CIDADE E HABITAÇÃO: DEBATE ACADÊMICO E CONTEXTOS DE AÇÃO**

Esta primeira parte da tese – composta pelo **Capítulo 2** – possui um caráter contextual. A cidade é apresentada como espaço de disputas concretas e simbólicas, e como forma organizacional constituída por múltiplos recortes. Além do contexto mais amplo, o texto discute as peculiaridades da dinâmica urbana de Salvador-BA, cujo processo de ocupação e expansão é marcado pela predominância de assentamentos informais e pela segregação socioespacial. Posteriormente, é traçado um panorama das políticas habitacionais brasileiras, dando especial ênfase às iniciativas voltadas à habitação de interesse social, identificando os diferentes momentos e suas configurações, bem como as continuidades e rupturas do trajeto e as perspectivas futuras. Trata ainda do Programa Minha Casa, Minha Vida, seus aspectos gerais e seus efeitos sobre a criação de novos enclaves territoriais urbanos e sobre a configuração das cidades brasileiras.

## 2. HABITAÇÃO SOCIAL E A PRODUÇÃO DE NOVAS URBANIDADES

O presente capítulo aborda questões relacionadas à problemática urbana contemporânea e suas articulações com as políticas habitacionais, aqui compreendidas como produtoras de novos espaços e lógicas de cidade e, conseqüentemente, de novas territorialidades.

### 2.1 A CIDADE SOB MÚLTIPLOS OLHARES

A cidade contemporânea é caracterizada como um território plural, caótico e ambíguo, pleno de embates e conflitos de diversas ordens, lugar onde convivem cidadania e marginalidade, mobilidades e imobilismos, concretudes e virtualidades. Tomá-la enquanto objeto de investigação demanda considerar, entre outras coisas, as visões de mundo e os projetos de cidade dos diferentes sujeitos sociais que nela habitam e que a produzem, concreta e simbolicamente. Surge daí um interesse crescente, na academia e na sociedade, de uma melhor compreensão sobre a cidade, com efeitos para o mercado, para o Estado e para a sociedade como um todo.

No mesmo tempo e espaço, coexistem maneiras distintas de perceber e sentir a cidade, e de fruí-la e projetá-la. Neste sentido, a cidade pode ser interpretada como um mosaico de estruturas antigas e novos dispositivos (PNUD, 2013), como uma arena de disputas e conflitos (FISCHER, 2002; HARVEY, 2013a) e como um território de desenvolvimento potencial a partir dos atores sociais que tenham projetos com convergências possíveis, focados no desenvolvimento dos indivíduos e na ampliação da cidadania.

Com efeito, Silva (2003b) alerta para o fato de que os sentidos clássicos associados à ideia de cidade – (a) o de *urbe*, como expressão material; (b) o de *civitas*, como uma complexa comunidade humana; e (c) o de *polis*, na sua acepção política e administrativa – hoje devem ser vistos de maneira integrada.

Entre as múltiplas formas possíveis de olhar a cidade, destacam-se neste texto três olhares distintos, um organizacional, um político e outro cultural, com significados e implicações igualmente específicos.

Falar da relação entre cidade e organização remete a pelo menos duas construções teóricas distintas. Uma delas, mais ligada ao campo da geografia e do planejamento urbano e regional, integra estes dois conceitos na perspectiva da organização do espaço da cidade (CARLOS, 1996) ou da cidade como forma de organização espacial. Neste contexto, interessam as formas de apropriação e uso do espaço e de produção concreta deste. Tal processo de produção do espaço também é visto como construção social (SANTOS, 1999; 2005; HAESBAERT, 2004; 2008; HISSA, 2009) e cultural (ESPINHEIRA, 2008; FERNANDES, 2008, SERPA, 2008).

A outra concepção, apropriada pelos estudos organizacionais, tende a articular os conceitos no sentido de considerar a cidade como uma forma organizacional. Esta visão considera as dimensões elencadas anteriormente, de cidade enquanto produção concreta, social e cultural, e adiciona outros elementos, responsáveis por complexificar a noção de cidade enquanto objeto de investigação no campo da Administração em geral e dos estudos organizacionais, em particular. Como defende Mac-Allister (2001), investigar a cidade enquanto fenômeno organizacional implica considerar tanto a dimensão de sua organização social quanto de sua organização espacial.

A cidade passa a ser enxergada como unidade organizacional e como metáfora de organização complexa (FISCHER, 1996; 1997; CZARNIAWSKA-JOERGES, 1997; MAC-ALLISTER, 2001; 2004; SARAIVA; CARRIERI, 2011; COIMBRA; SARAIVA, 2013).

Conforme alega Fischer (1996, p.14),

o uso da cidade como objeto de análise abre possibilidades interessantes de se contribuir para o estudo de organizações complexas, temática de alta relevância nos estudos contemporâneos mais densos sobre organizações.

A mesma autora afirma que cidades e organizações têm os mesmos traços distintos de complexidade, diversidade, singularidade, pluralidade e contradição (FISCHER, 1997, p.75).

Mac-Allister (2001) desenvolve o conceito de Organização-Cidade, inicialmente como organização social, a partir da aproximação entre os conceitos de organização e cidade e baseada em estudos de Robert Park e Max Weber. A autora aponta algumas limitações decorrentes do uso desta noção, sobretudo no que diz respeito “à redução do objeto cidade a organização social e a contexto e localização desta organização” (MAC-ALLISTER, 2001, p.179). Na sequência do trabalho, Mac-Allister (2001) propõe um conceito de Organização-Cidade enquanto representação, o que, conforme afirma, soluciona os problemas relativos ao uso da noção anterior uma vez que, entre outros deslocamentos, considera igualmente os mais variados aspectos do objeto cidade, incluindo os sociais e os espaciais.

Para Saraiva e Carrieri (2012, p.548), o conceito de organização-cidade permite um olhar organizacional da dinâmica urbana, que abre possibilidades para a observação da vida social. Neste sentido, olhar a cidade como forma organizacional sugere observar o pluralismo de atores e lógicas sociais que interagem entre si e os diversos híbridos organizacionais que estas relações configuram. Multiplicam-se assim no interior da cidade diversas dinâmicas organizacionais, concretas e simbólicas, plenas de significados.

Na visão de Ipiranga (2010, p. 66), a cidade, como espaço de interação e hibridismo, constrói e reconstrói no tempo identidades, produz e reflete significados, deslocando a atenção para esses processos sociais. Pressupõe-se que compreender o espaço urbano por meio da consideração da sua cultura e dos seus espaços intermediários — ruas, bairros e equipamentos como os bares e restaurantes — é uma forma de buscar meios de melhor geri-la.

Esta concepção de espaços intermediários encontrada em Ipiranga (2010) remete a uma discussão sobre as diversas escalas e recortes possíveis de análise da cidade. Ao mesmo tempo em que a cidade é o ponto de interseção de diferentes escalas locais, nacionais e transnacionais (FISCHER, 1997, p.75) é, ela própria, constituída por diferentes recortes, que podem ser representados por uma rua, um

bairro, uma região. Cada um destes recortes pode configurar o que aqui é chamado de território intraurbano.

Desde um olhar político, o processo de constituição das cidades ou mais especificamente, o processo de urbanização, remete às discussões de autores que, como Richard Sennett (1999), caracterizam as transformações nas relações entre sociedade, mercado e estado buscando apreender o significado da cidade enquanto lócus de produção e reprodução da vida, bem como de produção das relações políticas e sociais. O fato urbano sempre esteve eivado de contradições entre interesses divergentes que se refletem nos modos de regulação das cidades. Assim, as visíveis consequências da globalização e do neoliberalismo nas formas recentes organização do espaço sugerem a existência de desafios a serem enfrentados quando da elaboração de políticas que atuem sobre o território, como é o caso do Estatuto das Cidades.

A construção social da cidade está associada à uma lógica de reprodução capitalista e ampliação da mais-valia urbana, de maneira que a urbanização pode ser entendida como um fenômeno de classe (HARVEY, 2006; 2013a) e a cidade é um direito a ser conquistado. Entre os autores que defendem este ponto de vista, destacam-se aqui Lefebvre (1969), Harvey (2006; 2013a; 2013b) Mészáros (2002) e Singer (1998).

Para Lefebvre (1969) existem duas ideias de cidade, ou duas formas de conceber a cidade. Uma delas é a cidade como obra, ou como valor de uso, onde se incluem os diversos processos simbólicos de sociabilidade, de criação e de urbanidade da cidade. A outra ideia é a de cidade como produção, ou como valor de troca, que diz respeito à cidade mercantilizada, padronizada e intercambiável.

Harvey (2006, 2013a, 2013b) afirma haver estreito relacionamento entre a questão urbana e a expansão capitalista. Para o autor, desde os seus primórdios as cidades surgiram nos lugares onde existe produção excedente, aquela que vai além das necessidades de subsistência de uma população. A urbanização, portanto, sempre foi um fenômeno de classe, uma vez que o controle sobre o uso dessa sobreprodução sempre ficou tipicamente na mão de poucos.

Mészáros (2002), considera que a degradação ambiental, assim como a precarização do trabalho – outras características deste processo – resultam da própria dinâmica do sistema de sociometabolismo do capital, um complexo composto pela "interação metabólica" entre o capital, o trabalho assalariado e o Estado sustentado pela divisão hierárquica da sociedade e subordinada à lógica vital de reprodução do capital. Este sistema, segundo Mészáros (2002), vem passando, desde o início da década de 70, por uma crise de acumulação que resulta da queda da taxa de acumulação do excedente do trabalho, à qual se adiciona uma correlata crise de hegemonia do sistema que se expressa abertamente na capacidade de legitimação de um modo de produção profundamente desigual e devastador. Mészáros (2002) argumenta que esta crise, diferentemente de processos anteriores de crise do capital, pela profundidade e duração, apresenta um caráter estrutural.

Para Paul Singer (1998), a cidade se origina na divisão da sociedade em classes, feita para assegurar as relações de dominação que controlam a produção e sua redistribuição. Essa divisão é feita dividindo-se espacial e politicamente os habitantes. É a partir da cidade que surge a possibilidade do comércio, da indústria e posteriormente, dos serviços terciários.

Nesta mesma linha, alguns urbanistas críticos brasileiros situam a problemática urbana como uma arena de disputa entre projetos políticos de Reforma Urbana no país. Isso se expressa sobretudo no que toca à moradia e mobilidade urbana, elementos centrais do direito à cidade (ROLNIK, 2014).

Na concepção de Rolnik (2013; 2014), entre os distintos projetos políticos de Reforma Urbana no Brasil estão, de um lado, aquele ligado aos movimentos sociais, fortalecidos nos anos 80 e 90, que conseguiram pautar o processo de redemocratização com questões pertinentes à construção de um Estado de direitos. Aqui se destacam os Movimentos de Luta pelo Direito à Cidade e à Moradia.

Do outro lado, encontra-se o projeto neoliberal de política urbana e a integração do país aos circuitos globalizados do capital e das finanças que, segundo a autora, pautou igualmente os rumos da política urbana no país, marcando este processo de forma ambígua e contraditória.



Diversos são os resultados do processo de mobilização social e luta popular pela consolidação do Estado de direitos em geral, e do Direito à moradia, em particular. Podemos citar: o reconhecimento, na Constituição Federal de 88, da função social da propriedade da terra e do direito à cidade; a aprovação, em 2001, do Estatuto da Cidade pela Lei 10.257; a criação do Ministério das Cidades em 2003 e do Conselho das Cidades em 2004; a realização das Conferências Nacionais das Cidades em 2003, 2005 e 2007. (MARICATO, 2013).

No entanto, cabe sublinhar o fato de que os avanços experimentados com a Constituição de 1988 e com o Estatuto das Cidades não significam, necessariamente, a harmonia entre concepções sobre a regulação urbana e a gestão das cidades, sobretudo se considerarmos que a aplicação dos instrumentos de política urbana está sujeita às disputas entre interesses divergentes. Ilustrativo desta situação é o Estatuto das Cidades cujos diferentes dispositivos e avanços em termos de participação entram em confronto com a pressão econômica do capital imobiliário e dos interesses de grandes corporações privadas sobre a terra urbana e sobre o setor de serviços urbanos essenciais (HARVEY, 1996). Como afirma Harvey (1996), o Estado, por meio da regulação urbanística, exerce importante papel na efetivação dos interesses do mercado, o que leva à reflexão sobre os meios e instrumentos utilizados pelo poder público, no Estatuto das Cidades, para conservar e produzir condições favoráveis à produção imobiliária e, conseqüentemente, à acumulação capitalista. Nesse sentido, o discurso de que os instrumentos de regulação representam os interesses e a vontade da sociedade nem sempre é observado na prática.

Em que pese o panorama das conquistas sociais, sobretudo em termos institucionais e de mecanismos de participação e controle social, a orientação tomada na operacionalização destas conquistas e direitos seguiu outros rumos (ROLNIK, 2014; MARICATO, 2013; VAINER, 2013). A reforma fundiária/imobiliária, centro da agenda de reforma urbana, foi esquecida (MARICATO, 2013). As medidas de combate à pobreza iniciadas pelo Governo Lula e continuadas pelo Governo Dilma Rousseff foram direcionadas muito mais ao fortalecimento do mercado interno, com a ampliação da renda e o incentivo ao consumo.

Em termos de infraestrutura econômica e social, investimentos vultosos foram executados no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC I e II e do

Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV (MARICATO, 2013). Todavia, a operacionalização destas conquistas e direitos relacionados à moradia digna tem se dado segundo uma lógica de gentrificação exacerbada, amplamente pautada pelo capital financeirizado (VAINER, 2013). Maricato (2001) afirma que o processo de urbanização brasileiro se especializou em excluir a população pobre, como forma de livrar-se do contingente incapaz de sustentar um mercado imobiliário de corte capitalista.

Como afirma Rolnik (2014), os modelos e instituições de gestão participativas não foram incorporados no desenho e processos decisórios das políticas e programas recentes de financiamento do desenvolvimento urbano - como o PAC e o PMCMV - que ganharam enorme impulso nos últimos cinco anos, deslegitimando os fóruns e arenas de participação existentes (como conselhos de habitação e de cidades) como locus de elaboração e decisão.

Vainer (2013) adiciona ao debate os maciços investimentos urbanos associados aos megaeventos como a Copa do Mundo de 2014 e, no caso do Rio de Janeiro, os Jogos Olímpicos de 2016. Todas estas medidas, ao invés de atenderem às demandas sociais e pautas de reivindicação popular citadas, estão mais próximas de um projeto neoliberal de reprodução capitalista e apropriação da cidade e da mais-valia urbana.

Assim, a noção de cidade enquanto espaço público e riqueza social, portanto coletiva, disputa espaço com um processo político de mercantilização da cidade. Esta disputa tem como marcas as tensões, contradições e injustiças.

Neste cenário, o conteúdo político do papel do estado (Hirsch, 2010) se expressa nas contradições que emergem da disputa pelo significado da regulação das cidades, de maneira geral e da implementação dos instrumentos de gestão urbana, em particular. Por um lado, têm-se concepções que, amparadas na noção de eficiência, identificam o mercado como locus adequado de alocação dos recursos, sendo a mercantilização da terra urbana – materializada na ação do mercado imobiliário – e dos serviços urbanos e de consumo coletivo (saneamento ambiental, saúde pública etc.) o pressuposto para uma gestão urbana eficiente e para inserção competitiva da cidade no contexto de globalização (SANTOS et al., 2012). Por outro, concepções que defendem a noção de equidade no acesso à cidade e serviços urbanos pressupõem

a participação cidadã e a democracia como processo político fundamental para a universalização do direito à cidade e à sua gestão. No Brasil, as experiências do Orçamento Participativo e dos conselhos municipais, representam, no contexto da gestão das cidades, a relação entre equidade, democracia e participação.

A última visão sobre a cidade aqui empreendida utiliza as lentes da cultura. Ao tratar a cidade como fenômeno cultural, Serpa (2008) aborda a cidade como lugar de centralidade das ações e criações humanas. Todavia, há que se atentar para que tipo de centralidade estas ações criam, se uma centralidade da aproximação e do encontro entre as pessoas ou aquela centralidade hierárquica, da produção e do consumo.

Florence (2008) também situa o fenômeno urbano como fenômeno cultural, abordando a cultura material urbana como sendo resultado desta lógica de reprodução capitalista, responsável pela produção corporativa das cidades. Ao analisar as condições de urbanização brasileira, o autor aponta como principais características deste processo o crescimento desordenado, a segregação classista e étnica, a baixa urbanização nas zonas de menor renda e a estratificação social.

Um dos resultados visíveis desta cultura material urbana capitalista contemporânea é o que se pode chamar de “cidade enguetada”. Comumente, os agrupamentos humanos urbanos criam formas de se proteger da cidade, ao invés de apropriarem-se dela. A cidade vai se tornando um território adverso, constituído por zonas de apartheid, cercadas por muros, privadas. Esta cultura se faz presente em todas as classes, dos condomínios de luxo aos empreendimentos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida. Da cidade como o espaço de todos, desloca-se para a cidade como “terra de ninguém”. A questão é que

a soma ou justaposição de espaços privados não faz uma cidade. Essa é uma crise e um drama do crescimento atual, na medida em que se está abandonando a ideia mais simples e mais corriqueira de cidade: as relações de troca, de convivência, de encontro do diferente, do coletivo e da possibilidade de solidariedade e de conflitualidade no espaço urbano (FERNANDES, 2008, p.27),

Outro efeito aparente desta onda de apropriação capitalista da cidade é a produção infindável de espaço novo (FERNANDES, 2008). Assim, o projeto de

mercantilização da cidade produz, de um lado, vazios urbanos nas regiões centrais da cidade a serem valorizados pela exploração capitalista com a implementação de zonas comerciais, etc. Do outro lado, o mesmo projeto produz a ocupação dos espaços “sem-cidade”.

Ribeiro e Pechman (1985, p.07) afirmam que “as péssimas condições habitacionais, o encarecimento do preço da moradia e a segregação das classes e camadas sociais no espaço são três das principais marcas da urbanização brasileira”. Com isso questionam o argumento de que o déficit habitacional – caracterizado como um desequilíbrio entre a demanda por moradia e a oferta de habitação – tem motivações puramente demográficas, relacionadas ao crescimento populacional urbano decorrente da migração para as cidades. Segundo concebem, a explicação para o problema da escassez habitacional passa pela compreensão dos mecanismos econômicos relacionados à desigualdade na distribuição da renda e à regulação da produção capitalista de moradia.

Reforça-se então a tese da existência de uma relação indireta entre exploração capitalista do trabalho e crise habitacional, mediada pelos mercados de terras e imobiliário.

O exemplo de Salvador é ilustrativo desta realidade. Na mesma proporção em que se constrói na vertente atlântica de expansão da cidade (Paralela, Orla, CIA, Lauro de Freitas) se verifica o esvaziamento de outras áreas (FERNANDES, 2008).

Destas constatações, e tendo em vista o escopo deste trabalho, depreende-se a necessidade de um olhar mais específico sobre a realidade urbana de Salvador, a partir da contribuição de autores diversos, tais como (GORDILHO-SOUZA, 2001, 2007; SILVA, 2003B; SANTOS et al., 2012; CARVALHO, 2014; CARVALHO; PEREIRA, 2008, 2014).

Milton Santos definiu Salvador, àquela época, como

uma criação da economia especulativa, a metrópole de uma economia agrícola comercial antiga que ainda subsiste; ela conserva as funções que lhe deram um papel regional e embora penetrada pelas novas formas de vida, devidas à sua participação nos modos de vida do mundo industrial, mostra, ainda, na paisagem, aspectos materiais de

outros períodos. (SANTOS, 1959, p.192, *apud* SILVA, 2003b, p.113)

Silva (2003b), complementa essa caracterização, reforçando a inserção da cidade na economia industrial e no contexto nacional e internacional. Tal processo foi responsável por uma densificação e ampliação da mancha urbana (com destaque para o processo de periferação) “onde coexistem aspectos modernos e arcaicos da vida urbana, com padrões fortemente diferenciados de renda e qualidade de vida” (SILVA, 2003b, p.112).

De fato, a intensificação do processo de expansão urbana de Salvador está fortemente atrelada ao seu processo de industrialização, acompanhando um movimento mundial, experimentado inclusive por outras capitais brasileiras, em momentos distintos. No caso de Salvador, esse movimento se acelera a partir dos anos 1940, quando o primeiro ciclo industrial já estava decadente.

Não obstante os avanços em termos de progresso técnico, dinamização econômica e incremento financeiro, este movimento é também gerador de segregação social. Os efeitos da industrialização e expansão urbana provocaram o agravamento da crise habitacional e a intensificação das ocupações irregulares, com impactos visíveis no ordenamento territorial vigente.

Diversos estudos vão tratar da questão do ordenamento e da estruturação social do território de Salvador. Gordilho Souza (2001, 2007), ao abordar as desigualdades históricas observadas nas cidades brasileiras, afirma que elas se revelam no espaço urbano pelo contraste entre a ocupação formal – caracterizada por áreas com oferta de infraestrutura, regulada pelas leis de ocupação e uso do solo e pelo mercado imobiliário – e, por outro lado, pela ocupação informal – resultante da implantação de loteamentos clandestinos, bem como de ocupações coletivas em áreas públicas e privadas, deficiente de atributos urbanísticos. No caso específico da estrutura habitacional de Salvador, mais da metade da população local (cerca de 60%) reside em áreas de ocupação irregular, morando em assentamentos precários, de ocupação desordenada. Observa-se assim um predomínio do modelo informal de ocupação.

Carvalho e Pereira (2008), ao tratarem das “Cidades “ de Salvador, reconhecem que a configuração da cidade é marcada pela existência de enclaves urbanos

diversos, onde se encontram algumas ilhas da modernidade e vastas áreas marcadas pela precariedade, pela pobreza e pela segregação. Os autores apontam que a expansão da cidade se dá a partir de três vetores específicos: Orla Marítima Norte, o “Miolo” e o Subúrbio Ferroviário, no litoral da Baía de Todos os Santos. O primeiro constitui a “área nobre” da cidade, local de moradia, serviços e lazer, onde se concentram a riqueza, os investimentos públicos, os equipamentos urbanos e os interesses da produção imobiliária. O “Miolo”, centro geográfico do município, é marcado pela existência de conjuntos habitacionais para a classe média baixa, além de loteamentos populares e ocupações coletivas, com oferta de serviços deficitária. O Subúrbio Ferroviário, à margem da via férrea, tem sua ocupação marcada pela predominância de loteamentos populares, construídos de maneira desordenada. Constitui-se em uma área de população extremamente pobre, marcada pela precariedade habitacional, pelas deficiências de infraestrutura e serviços básicos (CARVALHO; PEREIRA, 2008, p.86).

Convém inserir aqui as ocupações de imóveis vazios, localizados sobretudo na área central da cidade, como forma de ação coletiva dos movimentos de luta pela moradia, processo definido por Santos et al. (2012) como exercício do direito de morar e do direito à cidade pelos sem-teto em Salvador.

Este panorama evidencia uma cidade constituída por múltiplos enclaves territoriais, em cujo cerne está um intenso processo de segregação socioespacial e desigualdades. Outra evidência que daí decorre é o estreito relacionamento entre a problemática urbana e a questão habitacional, que advoga pela necessária, e ainda incipiente, integração entre as políticas urbana e habitacional.

## 2.2 POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL: TRAJETÓRIA E PERSPECTIVAS

Uma das maiores expressões da problemática urbana contemporânea é a questão habitacional, manifestada de diferentes formas ao longo do tempo a depender do contexto socioeconômico e político e das demandas por ele suscitadas. Em que

pese a importância das outras tantas agendas relacionadas à questão urbana e reclamadas pelos diversos movimentos de luta pelo direito à cidade, como o transporte e mobilidade urbana e as questões ambientais, compreende-se que é a partir da habitação, e nos territórios por ela produzidos, que muitos dos outros problemas urbanos vão se expressar. É também a partir destes territórios que podem ser construídas algumas alternativas.

Por muitos anos, o tema da habitação no Brasil e seus processos de produção, comercialização e financiamento ficou restrita ao domínio do mercado. Segundo Bonduki (1994, p.711) é no governo Vargas que o Estado passa a intervir na questão habitacional, como parte da estratégia de impulsionar a formação e fortalecimento de uma sociedade de cunho urbano-industrial.

Ao tratar das origens da habitação social no Brasil, Bonduki (1994; 2011) afirma que, embora as políticas habitacionais tenham se intensificado nas últimas décadas do século XX, a intervenção estatal na agenda habitacional tem início ainda lá atrás, no governo Vargas. Para o autor, já no início do século XX a demanda por moradia no país começou a se intensificar, transformando-se em questão social. Esse período coincide com a intensificação do processo de urbanização brasileiro, resultado da industrialização tardia do país (MARICATO, 1997).

Como afirmam Ribeiro e Pechman (1985), as precárias condições em que vivem as populações urbanas de baixa renda só foram alvo do interesse e da intervenção do Estado quando seus efeitos negativos ameaçaram atingir outras camadas sociais, notadamente as classes com renda mais elevada. Enquanto os problemas estavam circunscritos ao espectro de convívio dos mais pobres, eram tratados como comuns, ou mesmo invisibilizados pelos poderes públicos. Todavia, na medida em que estas precariedades habitacionais e os problemas dela decorrentes começam a representar riscos para outros setores da sociedade, com iminentes impactos na dinâmica e na economia urbana, aumentam as pressões para uma ação efetiva do Estado. Como consequência, observam-se movimentos dos poderes públicos como o foco de tentar resolver, ou pelo menos minimizar, o problema. Foi assim com a questão das habitações coletivas – cortiços, estalagens, casas de cômodos – do fim do século XIX (RIBEIRO; PECHMAN, 1985).

Com a crise internacional de 1929 e a Revolução de 1930 no Brasil, mudou-se a lógica de atuação do governo nas políticas sociais. Em meio à crise econômica internacional, a altos índices de desemprego e necessidade de legitimação, Vargas adotou medidas de modernização do Estado e construção de uma identidade nacional. De acordo com Araújo, Kauffmann e Abreu (2009), a política social do governo buscou atuar em dois âmbitos centrais: a garantia de ações de previdência e assistência social para os trabalhadores e melhoria das condições de vida. Assim, a habitação social passou a ter fundamental importância no Governo de Vargas.

Se por um lado os investimentos em habitação social assumiam papel vital no combate à crise econômica e meio para o processo de industrialização do País, por outro foram elemento formador de uma nova classe trabalhadora, base de sustentação política (BONDUKI, 1994). Além disso, com a promulgação da Lei do Inquilinato em 1942, que congelou o valor dos aluguéis, o modelo rentista adotado pelo setor privado não foi efetivo no atendimento da demanda habitacional e, portanto, o Estado deveria intervir de forma direta na oferta de condições básicas de sobrevivência à população. Em meio às discussões sobre o papel do Estado no tema habitacional, surgiram então duas possibilidades: oferecer casa própria ou habitações de aluguel. O posicionamento do então presidente Getúlio Vargas foi pela casa própria, uma vez que ao terem acesso a esse benefício, trabalhadores de baixa renda estariam dignificando seu trabalho honrado (ARAÚJO; KAUFFMANN; ABREU, 2009).

Diversos são os elementos de destaque na trajetória histórica das políticas habitacionais brasileiras, dentre eles: (1) a criação, em 1946, da Fundação da Casa Popular (FCP) em 1946 – primeiro órgão público federal dedicado à questão da moradia; (2) a criação, em 1964, do Banco Nacional de Habitação (BNH) – à época, a principal instituição pública de desenvolvimento urbano do país cuja atuação se dava sobretudo na gestão do FGTS e na formulação e implementação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS). O BNH foi extinto em 1986, período de forte crise e fragmentação institucional na política habitacional do Brasil; (3) A criação da Secretaria de Política Urbana – SEPURB e as propostas de reforma do setor habitacional em 1995, que culminaram com a criação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, em 1999. Não se pretende aqui aprofundar o debate sobre os distintos momentos



históricos das políticas habitacionais no Brasil, esta tarefa já foi realizada por Bonduki (1994, 2008, 2011) e por Araújo, Kauffmann e Abreu (2009). O resgate aqui é feito no intuito de evidenciar as bases históricas, institucionais, econômicas e políticas que confluíram para o desenho recente de inserção do Estado na questão habitacional. Vale ressaltar, com este intento, as medidas de caráter mais proativo assumidas pelo Estado no primeiro decênio deste século.

Em linhas gerais, esta trajetória histórica pode ser organizada a partir da identificação de cinco períodos distintos. O primeiro deles, na transição entre os séculos XIX e XX, marca os primeiros anos da República e foi caracterizado pela produção rentista de habitação (BONDUKI, 1994, 2011) e por uma onda de forte controle sanitário (RIBEIRO; PECHMAN, 1985), sendo aqui denominado como *período higienista*. O segundo, correspondente à *Era Vargas*, foi marcado, como já anteriormente afirmado, pelas primeiras iniciativas estatais no trato da questão habitacional, com destaque para a criação das Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) – responsáveis pela produção de moradia para as classes trabalhadoras (FARAH, 1983), a instituição da Fundação da Casa Popular – primeira instituição pública voltada à provisão de moradia no Brasil (BONDUKI, 1994) e a promulgação da Lei do Inquilinato – que, conforme Bonduki (2011, p.210) talvez tenha sido a medida de maior impacto no setor habitacional tomada no período varguista.

Seguindo na trajetória, o terceiro marco seria o *período militar*, quando se vivenciou a estruturação e o desmantelamento do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), organizado a partir das capturas do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e gerenciado pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) que funcionou até 1986, passando, a partir de então, a ter a sua gestão operacional efetuada pela Caixa Econômica Federal e a gestão administrativa efetuada pelo órgão responsável pela formulação e implementação da política habitacional em nível federal (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p.17). Já nesse momento, com a alta inflação e a política recessiva dos governos militares, observam-se alguns ajustes de inspiração neoliberal, tendo em vista a diminuição da ação direta do Estado, que passaria a atuar mais como regulador da ação do mercado na área habitacional.

Essa foi a marca do período seguinte, aqui denominado como *período neoliberal*, assinalado pela instabilidade institucional da política habitacional, cuja face concreta pode ser olhada a partir da quantidade de órgãos que se sucederam para a gestão da política em nível federal, conforme o resgate feito por Cardoso e Aragão (2013). Entre eles destacam-se: o Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU) de 1987, Ministério de Habitação e do Bem-Estar Social – (MBES), de 1988, a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC) em 1989, o Ministério da Ação Social (MAS) de 1990, o Ministério do Bem-Estar Social (MBES) de 1992, a Secretaria de Política Urbana (SEPURB) em 1995 e a Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEDUR/PR), que vigorou de 1999 a 2003.

O último período destacado neste percurso da política habitacional brasileira, corresponde àquele vivenciado a partir do primeiro mandato do Governo Lula (2003-2007) e é aqui denominado de *retomada da questão habitacional* (Figura 2). Este momento foi marcado pela ampliação dos financiamentos habitacionais e pela constituição de importantes marcos institucionais e regulatórios, como a criação do Ministério das Cidades, em 2003, seguido da aprovação da Política Nacional de Habitação e do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), da constituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do lançamento do programa "Minha Casa Minha Vida" (PMCMV), em 2009.



**Figura 2 - Linha do tempo do novo período das políticas habitacionais no Brasil**

Fonte: Elaboração própria (2016).

Observa-se neste momento um empenho para a viabilização de alternativas institucionais para a abertura de novas oportunidades na política urbana e habitacional. O surgimento do Ministério das Cidades, organizado a partir das diretrizes do Projeto Moradia<sup>3</sup>, contemplava as áreas de habitação, saneamento, transportes urbanos e planejamento territorial.

Em que pese as fragilidades iniciais em termos de estrutura e arcabouço organizacional, a criação do Ministério representou um novo marco no trato da questão habitacional desde a extinção do BNH. Além disso, sua concepção pressupunha um tratamento integrado da questão urbana – incluída aí a agenda habitacional, simbolizando uma considerável evolução no campo da gestão pública,

<sup>3</sup> Projeto voltado à solução do problema habitacional, apresentado como parte da agenda eleitoral da campanha de Lula à presidência da República em 2002 que, Segundo Bonduki (2008), constituiu-se no carro-chefe das propostas eleitorais do Governo Lula para o setor habitacional e de desenvolvimento urbano

tendo em vista a constante fragmentação a que estava submetida (BONDUKI, 2008, p. 96).

Conforme avalia Klintowitz (2011), em que pese os avanços com a criação do MCidades, os anos iniciais do Governo Lula foram marcados pelo prosseguimento da política habitacional recebida do governo anterior. Apesar de algumas reconfigurações, “a base principal permaneceu sendo o financiamento habitacional através de crédito ao beneficiário final, em uma política ainda voltada para o mercado privado” (KLINTOWITZ, 2011, p. 108-109).

Os marcos aqui resgatados representam diferentes momentos históricos, com características marcantes na forma de ação do Estado na condução da política, na configuração de arranjos institucionais de gestão da habitação e nos instrumentos da política habitacional, cujas distinções, rupturas e continuidades, embora reconhecidas, não serão aqui discutidas.

A preocupação, a partir de agora, se volta para as questões em torno do Programa Minha Casa, Minha Vida, considerado – e amplamente propagado pelo governo – como o maior programa habitacional do Brasil.

### 2.3 HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL RECENTE E O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

O Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV é um Programa habitacional do Governo Federal que tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais destinadas a famílias de várias faixas de renda (BRASIL, 2009).

Neste mesmo período – primeiro decênio do Século XXI –observam-se profundas transformações nas políticas urbanas e de habitação, num cenário econômico de massivos investimentos, tanto públicos quanto privados, na produção habitacional (DENALDI, 2012).

Este contexto de transformações políticas, econômicas e sociais no campo da habitação desperta, ou retoma, o interesse acadêmico pelas questões relacionadas à problemática habitacional.

Desde que foi criado, em 2009, o PMCMV tem sido objeto de diversas análises, dentro e fora da academia. Conforme afirma Amore (2015), o “Minha Casa Minha Vida” é, antes de tudo, uma “marca”, sob a qual se organiza uma série de subprogramas, modalidades, fundos, linhas de financiamento, tipologias habitacionais, agentes operadores, formas de acesso ao produto “casa própria”.

Em uma tentativa de mapeamento das discussões acadêmicas, sobretudo no campo da administração, relacionadas à habitação, foram encontrados trabalhos relacionados à: financiamento habitacional (SERRA NEGRA, SOUZA; COUTINHO, 2006; SENH; CARLINI JÚNIOR., 2007); política habitacional (BONDUKI, 2008, 2011; BARRETO; PAES DE PAULA; GONTIJO, 2010; DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014; CARVALHO, 2014); direito à moradia (RABELLO DE CASTRO, 2001; OLIVEIRA, 2004; SANTOS et al. 2012; 2014); participação (CARNEIRO *et al.*, 2011; KLEIN JÚNIOR. *et al.*, 2012; LIMA, 2014); eficiência (SILVA, *et al.*, 2012); autogestão (KLECHEN; BARRETO; PAES DE PAULA, 2011); movimentos sociais (LEVY; LATENDRESSE; MARSAN, 2013).

De diferentes formas e com diferentes focos e objetivos, estes trabalhos se debruçaram sobre as políticas habitacionais brasileiras, evidenciando contornos, avanços, limites, dilemas, possibilidades e desafios.

No caso específico do Programa Minha Casa, Minha Vida – principal instrumento da política habitacional contemporânea – as diversas críticas feitas estão relacionadas principalmente à: insuficiência no atendimento à demanda prioritária – famílias com renda de 1 a 3 salários mínimos – (ARANTES; FIX, 2009; MARQUES; RODRIGUES, 2013), à segregação socioespacial provocada pela localização dos empreendimentos (CARDOSO; LAGO; MARQUES; RODRIGUES; SOARES et al., 2013; SANTOS et al.; MOURA, 2014) e à forma de relação com o mercado (BONDUKI, 2009; DENALDI, 2012; MARICATO, 2009).

Cardoso e Lago (2013) discutiram os efeitos territoriais do Programa, destacando as suas principais lacunas e deficiências.

Os estudos conduzidos por Soares et al. (2013) e Moura (2014), respectivamente em Uberaba-MG e Natal-RN, demonstram como o comportamento do mercado imobiliário, atrelado a interesses do poder público municipal, orienta a localização dos empreendimentos do PMCMV e interfere na articulação entre as políticas urbana e habitacional. Pela análise da localização e da inserção urbana dos empreendimentos, observa-se a carência de serviços e infraestrutura, determinante da segregação da população residente.

De acordo com Santos et al. (2014), o PMCMV atende precariamente a população situada nas menores faixas de renda, de maneira que o acesso à moradia é limitado pelo não atendimento à demanda prioritária, pela dificuldade dos contemplados em arcar com os custos da moradia, pela localização periférica dos empreendimentos, o que impõe dificuldades de acesso à infraestrutura e serviços básicos e a oportunidades de trabalho e renda.

Amore, Shimbo e Rufino (2015) discutem as implicações da produção habitacional do Minha Casa, Minha Vida na reconfiguração territorial e na produção de um padrão urbanístico marcado pela homogeneização da habitação e pelas precariedades de integração com a cidade. Com base nisso, apontam os efeitos da localização dos empreendimentos na dinâmica das regiões metropolitanas e dos municípios em que se localizam, bem como no recorte urbano em que se localizam – região ou bairro.

Os mesmos autores identificam pelo menos quatro eixos de análise a partir dos quais o Programa Minha Casa, Minha Vida tem sido apreciado. Inclui-se aqui a arquitetura do programa (com a discussão sobre os papéis dos diferentes agentes do programa e a forma como se relacionam); a relação entre a demanda habitacional e a oferta do programa (origem e perfil dos beneficiários); o desenho, projeto e produção dos empreendimentos e unidades habitacionais (tipologia habitacional, padrão construtivo, adequação ao contexto e ao perfil das famílias, etc.); inserção urbana e segregação socioespacial (localização dos empreendimentos em relação aos centros urbanos, condições de acesso à cidade e periferização).

Esse panorama evidencia uma série de aspectos que podem ser tomados como característicos dos empreendimentos criados a partir das intervenções do Minha

Casa, Minha Vida. É notável o impacto desta política habitacional na criação de novos territórios, com efeitos significativos para a reconfiguração da cidade e da dinâmica urbana. Isso permite afirmar que o PMCMV tem sido responsável pela produção de novas urbanidades, com particularidades que merecem atenção.

A consideração dos territórios intraurbanos de habitação social como novas urbanidades é baseada na reflexão de Neves (1994, p.273) de que as novas territorialidades estão em constante processo de construção e os novos territórios são cotidianamente formados “sobre os escombros das desterritorialidade, da luta de classes ou das novas fontes especializadas de produção de mercadorias”.

Em que pese a importância do reconhecimento dos diversos problemas e dos sucessivos erros no decurso da política, não se pode desconsiderar também os contingentes de população que, deslocados dos seus locais de origem e/ou moradia, hoje habitam os territórios do Minha Casa, Minha Vida, e que também demandam um olhar atento, da academia, dos fazedores de política e da sociedade como um todo. Coloca-se então a necessidade de que se invista na busca de alternativas e na construção de estratégias que sejam catalisadoras de efeitos positivos das políticas habitacionais nestas novas urbanidades.

## **PARTE II - O TERRITÓRIO COMO CONSTRUÇÃO SOCIAL, UNIDADE DE ANÁLISE E ESCALA DE GESTÃO**

A **segunda parte** – capítulos 3 e 4 – constitui o aporte teórico da tese, forjado na leitura das relações entre território, desenvolvimento e gestão e suas implicações teóricas e práticas. O **Capítulo 3** introduz a discussão sobre território e desenvolvimento, tratando das políticas públicas de desenvolvimento territorial. No **Capítulo 4**, retoma-se a agenda de pesquisas sobre os processos de gestão orientados ao desenvolvimento de territórios, abordando a questão dos poderes locais e identificando diferentes concepções teóricas que convergem na organização de categorias analíticas e instrumentos de análise das práticas de gestão territorial. Por fim, apresenta-se o construto gestão do desenvolvimento territorial como possibilidade analítica e de intervenção aplicável em diferentes escalas e contextos territorializados.



### 3. DESENVOLVIMENTO E TERRITÓRIO

Uma análise da literatura recente no campo das Ciências Sociais evidencia uma revalorização da temática do desenvolvimento. Entre as supostas razões que têm provocado este retorno à agenda reside a crise dos modelos anteriores, fundados em bases puramente econômicas, e alimentados pela lógica capitalista hegemônica. Não se trata simplesmente da crise econômica, tão propalada nos últimos anos, mas de uma crise paradigmática, mais profunda, e que atinge, como alerta Ribeiro (2000, p.235), simultaneamente a dimensão dos projetos sociais e a ciência.

Nesta retomada, observa-se um deslocamento da noção de desenvolvimento do campo de análise puramente da economia, até pouco tempo o *locus* privilegiado de sua discussão, em direção a perspectivas mais pluralistas, nas quais a dimensão econômica somam-se aspectos sociais, políticos, ambientais e humanos. São frequentes as interpretações que o situam em um contexto mais amplo, aproximando-o de uma espécie de “construtivismo em que prevalece o subjetivo, o intangível, o sistêmico, o cultural, a complexidade” (BOISIER, 2003, p.1). Na mesma linha, Oliveira (2002, p.11) alega a dominância da dimensão qualitativa, em oposição à carga quantitativa do desenvolvimento (crescimento) econômico, na medida em que os componentes humano e político – a cidadania – ganham mais importância.

Esta pluralidade se verifica também na diversidade das abordagens e formas de apreciação do conceito ao longo da história. Sendo um processo socialmente construído, historicamente datado e espacialmente situado, o desenvolvimento está sempre circunscrito a um contexto político, social, econômico e cultural, de maneira que as concepções a seu respeito vão sofrendo mutações ao longo do tempo e nas diferentes sociedades. Não há como desconsiderar ainda a diversidade de campos de conhecimento e correntes de pensamento preocupadas com o tema, bem como de interesses envolvidos na sua defesa, o que contribui para tornar o conceito tão difuso como se apresenta.

As raízes do debate sobre o desenvolvimento surgem em um período anterior ao século XX, e já enfatizam as reformas no sistema político e econômico. Porém, foi o século XX que consolidou o desenvolvimento como a noção capaz de sustentar

projetos políticos e ideológicos (BARBOSA-DA-SILVA, 2010), sempre referenciado como um conjunto de escolhas nacionais politicamente organizadas.

De acordo com Oliveira (2002), o conceito de desenvolvimento é geralmente assimilado enquanto desenvolvimento econômico, noção “que ficou muito em moda nas décadas anteriores, hoje substituída no discurso dominante por crescimento” (OLIVEIRA, 2002, p.11). A noção de desenvolvimento, tal como era concebida no século XX, guarda ainda uma forte carga de associação com a ideia de modernidade, (BURITY, 2007). Conforme afirma, no século XIX não se falava em desenvolvimento, mas em progresso, marcado pelo avanço das sociedades europeu-ocidentais e do capitalismo industrial.

Essa ideia de progresso é apenas um dos ingredientes que, nos anos de 1930 e 1940, vão convergir para uma construção de um determinado conceito de desenvolvimento. A experiência dos anos pós-guerra colocou com muita força essa noção de desenvolvimento. Tal noção, ao mesmo tempo em que se apresentava como o futuro de quem não tinha desenvolvimento, contribuía para construir o lugar de quem era desenvolvido e de quem era não-desenvolvido, ou subdesenvolvido. (BURITY, 2007, p.53).

Outro aspecto atribuído ao desenvolvimento era o de universalidade, que estava no cerne do reforço à globalização e à ideia de desterritorialização, credora de assimetrias entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, ao afirmar a superioridade dos primeiros sobre os últimos, principalmente por meio da tecnologia (FURTADO, 2000). A dominação exercida era de natureza tanto econômica quanto cultural, marcada pela diferenciação entre os países geradores de difusão tecnológica (centro) e os países periféricos, sendo o progresso técnico o elemento primordial dessa diferenciação. Os reflexos negativos associados a esse processo no Brasil são recorrentemente enfatizados nos estudos do desenvolvimento, tais como desigualdade de renda, desorganização urbana, desequilíbrios ambientais, assimetrias regionais, etc. (BARBOSA-DA-SILVA, 2010).

Foi exatamente nestas desigualdades, mais especificamente nas origens e características do subdesenvolvimento, que Celso Furtado concentrou seus estudos, considerados por muitos como fundamentais à compreensão das dinâmicas

econômicas e políticas das sociedades subdesenvolvidas. Nas teses de Furtado se ancora considerável parte das discussões sobre as especificidades do desenvolvimento no Brasil e na América Latina.

Sobretudo a partir da década de 1970, num contexto de profundas transformações institucionais, econômicas e sociais, começam a ser pensadas propostas que apontam para um desenvolvimento mais integral. Este equivaleria a um conjunto de transformações pluralistas e multidimensionais que possibilitam o bem-estar social e a sua expressão em diferentes modos de vida e formas participativas de organização política.

Com isso, a ideia de universalidade perde espaço para a possibilidade de pensar o desenvolvimento de diversas maneiras, isto é, diversos desenvolvimentos possíveis, embora um deles continue a ser hegemônico. É este contexto que viabiliza o fortalecimento das ideias de desenvolvimento local, fundado na participação social.

Entre as dimensões mais substantivas do desenvolvimento local, Oliveira (2002) elenca aspectos como a capacidade de participação da cidadania no “governo local”, dada a insuficiência da democracia representativa no contexto contemporâneo; a possibilidade de que opere a ruptura da tendência concentradora capitalista; e a criticidade para atuar diante do processo globalizante, sob o risco de esfacelamento mesmo da cidadania na medida em que se enfraquece a ideia do Estado-Nação. Aqui o autor se aproxima das concepções de Furtado (1992) e Brandão (2012), que defendem o fortalecimento da escala nacional do território.

As ideias que irrigam a construção desta tese são inspiradas pela corrente da crítica contra hegemônica, ancorada no pensamento de autores como Amartya Sen (2010), Boaventura de Sousa Santos (2002, 2003, 2005, 2007), Sergio Boisier (1996, 2003), Milton Santos (1980, 1988, 1993, 1994, 1999, 2005) e David Harvey (1980, 1996, 2004, 2013a, 2013b). Assim, o desenvolvimento é aqui pensado como processo complexo, transescalar e multidimensional, construído a partir de uma racionalidade menos instrumental e mais substantiva, que considere a totalidade da vida, do homem e do seu ambiente. Como afirma Oliveira (2002), implementar esta visão plural requer uma ruptura com o status quo, vontade de todos os envolvidos e, principalmente, compromisso político com um desenvolvimento emancipatório e autônomo.

Uma dessas noções, emancipatórias e autônomas, é apresentada em Amartya Sen (2010), segundo o qual o desenvolvimento “é um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam” (SEN, 2010, p.52). Tal expansão das liberdades seria o fim e o meio do desenvolvimento. Um cuidado necessário, porém, com essa concepção aportada por Sen (2010) é que ela tem sido apropriada indevidamente no discurso neoliberal, servindo para legitimar a tese do individualismo e da livre iniciativa. Esta forma de interpretação sobre a “expansão das liberdades” não leva em conta que tal processo se opera em contextos de desigualdade, onde nem todos disfrutam das mesmas condições e capacidades.

Boaventura de Sousa Santos (2005, 2007) contribui com o debate sobre as novas bases do desenvolvimento advogando pela construção de novas epistemologias, em oposição ao conhecimento hegemônico. Uma delas é a ecologia dos saberes, construída a partir do que ele chama de cosmopolitismo subalterno, abrindo a possibilidade para outros sistemas de saberes e conhecimentos, que não apenas aqueles privilegiados pela ciência moderna.

Em outro texto, o autor assinala que,

A afirmação fundamental do pensamento crítico consiste na asserção de que a realidade não se reduz ao que existe. A realidade é um campo de possibilidades em que têm cabimento alternativas que foram marginalizadas ou que nem sequer foram tentadas. (SOUZA SANTOS, 2000, p. 23, *apud* SOUZA SANTOS 2002).

Estas alternativas possíveis são dinamizadas por propostas de desenvolvimento que se iniciam por concepções e desenhos do imaginário e abrem espaço para planos e ações efetivas, construídos coletivamente.

Boisier (2003), que afirma o desenvolvimento como a “utopia social por excelência” (BOISIER, 2003, p.2). O autor defende a existência de enfoques mais sistêmicos, complexos em relação ao desenvolvimento, sobretudo em sua escala territorial e lança um questionamento sobre os tipos de estruturas de gestão capazes de gerar desenvolvimento. Segundo afirma, existem 2 processos dinâmicos inerentes ao desenvolvimento. Um deles, voltado para dentro, relacionado à necessidade de recriação constante dos sistemas territoriais, sem perda de suas características

identitárias, e o outro, voltado para fora, que diz respeito às interações externas dos indivíduos, com propensão a criar redes.

Com isso, um elemento a ser levado em conta neste debate é a noção de território, aqui entendido como construção coletiva, ou, como afirma Milton Santos (1999), como criação cultural do espaço.

Entende-se que a existência de qualquer grupo ou sociedade pressupõe a existência de um espaço onde ocorra sua construção, reprodução e transformação. Não se trata, todavia, de considerar o território como simples receptáculo do homem e de sua ação, mas apreendê-lo em toda a sua complexidade, material, política, subjetiva, afetiva, compreendendo-o como uma porção do espaço significada, a cujos elementos são atribuídos signos e valores que refletem a cultura de uma pessoa ou grupo (DUARTE, 2002, p.77).

É no território, e por meio dele, que se explicita boa parte dos conflitos e embates que forjam as relações sociais. Assim, compreende-se o território como elemento organizador da ação social e política dos indivíduos, da vida de maneira geral. A partir das proposições de Milton Santos (1999), pode-se inferir que qualquer atividade humana produz o espaço ao utilizar o território, ao mesmo tempo em que também se constrói, reproduz e transforma a partir destas interações.

Ao longo da história, a noção de território assumiu diversos significados, com distintas formas de abordagem e conteúdos ideológicos, políticos, culturais e sociais. Saquet (2014, p.176) apresenta algumas dessas mudanças do significado associado ao território em diferentes períodos. Enquanto no século XV o território estava associado à dominação de determinada porção do espaço, a partir do século XVI reforça-se a importância de atributos políticos ligados à noção de soberania. Todavia, como reforça Saquet (2014), é a partir da segunda metade do século XIX, sobretudo com o trabalho de Friedrich Ratzel<sup>4</sup>, que o território começa a ser tratado como conceito científico, vinculado sobretudo à geografia.

---

<sup>4</sup> Friedrich Ratzel (1844-1904) foi um pensador alemão, considerado como um dos principais teóricos da geografia clássica. Foi o percussor da noção de Determinismo Geográfico, com grande efeito sobre as suas considerações acerca de território, estando este fortemente vinculado ao poder exercido pelo Estado nacional.

Diversas são as abordagens ligadas ao território, desenvolvidas ao longo do século XX:

[...] a) uma, predominantemente econômica, elaborada com base no materialismo histórico e dialético, na qual se entende a territorialidade como relações de produção acompanhadas por forças produtivas, isto é, como relações de subordinação e exploração; b) outra, também materialista mas pautada na dimensão geopolítica, na qual a territorialidade está diretamente vinculada à atuação do Estado e à soberania, portanto, às noções de domínio e controle; c) a terceira, fenomenológica, dando ênfase às dinâmicas política e cultural, em que a territorialidade corresponde às relações sociais centradas em percepções, sentimentos, memórias, identidades, símbolos e representações; d) outra, efetivada especialmente a partir dos anos 1980 com base em interpretações híbridas (multidimensionais) do território, compreendendo-se as territorialidades a partir das relações sociais da vida cotidiana; e) a última historicamente formada ganha força a partir dos anos 1990, é construída a partir das discussões sobre a sustentabilidade ambiental e o desenvolvimento local. (SAQUET, 2014, p.176).

Milton Santos (1994) trata das concepções historicamente construídas sobre o território, apresentando os novos recortes de horizontalidade e verticalidade presentes na análise territorial contemporânea e os conflitos que lhes são inerentes, defendendo o fortalecimento da base territorial da sociedade.

O autor apresenta a categoria “território usado” como sendo o espaço humano, espaço habitado, onde a vida acontece. Para Santos (1994) “é o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele o objeto da análise social”. Segundo argumenta, o hibridismo presente atualmente no território dá origem a novos recortes possíveis, as horizontalidades e verticalidades. As horizontalidades seriam as relações construídas por meio da contiguidade territorial, de lugares vizinhos, enquanto as verticalidades dizem respeito aos pontos distantes, que de alguma forma se ligam e se relacionam. Enquanto o primeiro recorte é representado pela noção de espaço banal, o segundo é ilustrado pela noção de rede, cada vez mais presente na

discussão territorial. Com base nesta aceção, um mesmo território pode ser formado por lugares contíguos e lugares em rede.

Além da informação, são importantes na compreensão do território os aspectos técnicos e políticos que, conforme o autor, produzem uma dialética no/do território, a partir do controle local da parcela técnica da produção e do controle remoto de sua parcela política. Esta dialética, bem como os conflitos a ela inerentes, se verificam através do trabalho e de sua divisão social. Daí a importância deste fator para a compreensão da sociedade atual. Há ainda um conflito que se agrava entre um espaço local e um espaço global, produzido pelo mercado e que intimida as formas solidárias de convivência, em nome de sua reprodução. O território é então o espaço da oposição e do conflito entre o mercado e a sociedade (SANTOS, 1994).

Haesbaert (2007) insere uma nova perspectiva no debate sobre o território ao discutir a criação e extinção de territórios e os significados do que denomina como a desterritorialização contemporânea. Essa discussão retoma a relação território-redes que, enquanto para alguns autores não passa de um binômio, para outros significa uma dicotomia. As redes são então apresentadas, por estes últimos, como contraponto à noção de território. A sociedade territorial, mais estável, seria então superada pela sociedade em rede (CASTELLS, 1998), mais fluida. Ao apresentar diferentes maneiras de conceber a relação entre território e redes, o autor afirma estas últimas como referencial teórico fundamental para o debate contemporâneo sobre o território.

Assim é que o processo de desterritorialização comporta diferentes interpretações: como domínio das redes; como perda de referenciais concretos, materiais; como enfraquecimento e perda de poder dos Estados-nação; como “deslocalização” econômica, provocada pela transnacionalização de empresas; como fruto da homogeneização cultural do planeta.

Haesbaert (2007) fala de dois processos antagônicos que “representam ao mesmo tempo dois extremos e duas visões bastante comuns e distintas de desterritorialização” (HAESBAERT, 2007, p.61). A primeira, a que o autor chama de desterritorialização “do alto”, vinculada ao domínio da imaterialidade do ciberespaço. A outra, denominada de desterritorialização “de baixo”, relacionada à precarização,

ou exclusão, territorial. Segundo coloca, a desterritorialização é, antes de tudo, um processo de exclusão socioespacial, cuja possibilidade de superação seria o acesso de todos ao território em suas múltiplas escalas e redes.

Outro debate importante sobre as aproximações entre território e desenvolvimento tem-se fundamentado num largo espectro de reflexão teórica e acadêmico-científica, bem como de análise de políticas e práticas de planejamento pautado na defesa do “local” e dos respectivos traços de singularidade e de especificidade que o caracterizam e identificam.

Ao tratar dessa relação, Silva (2003a, p.18) evidencia a existência de duas teses: uma fundamentada em postulados marxistas e keynesianos, defendendo o intervencionismo Estado nas questões econômicas, o que inspirou a teoria dos polos de desenvolvimento de Perroux. A outra tese, defendida pelos neoclássicos, apostava na livre ação do mercado como promotora de convergência social e de interesses regionais, tendo na flexibilização dos mercados um importante instrumento.

Uma discussão importante nesse contexto diz respeito à indução externa ou interna do processo de desenvolvimento na escala local e regional. Silva (2003a) observa uma tendência histórica de valorização dos processos de indução externa e defende a necessidade de políticas indutoras de processos de desenvolvimento, pautadas por uma ressignificação da escala local, inserida no contexto mais amplo, multiescalar. Este deve ser, segundo o autor, o eixo central da discussão sobre território e desenvolvimento. Para Rallet, (1999, p.34) “o nível local é tão importante quanto o nível global para compreender o funcionamento da economia”.

Entende-se a necessidade de pensar o território a partir de suas singularidades e forças endógenas, mas sem perder de vista fatores decisivos estruturantes, “exógenos” à localidade, especialmente no contexto capitalista, que recorrentemente aprofunda e complexifica a divisão social do trabalho, em todas as suas dimensões, inclusive a espacial (BRANDÃO, 2012, p.30).

O conjunto destas discussões assinala a importância da dimensão espacial dos processos de desenvolvimento (BRANDÃO, 2004; 2012). Atualmente, economistas, sociólogos e geógrafos e muitos outros profissionais destacam a relevância da integração local-global, com suas escalas intermediárias.



Aqui, defende-se a necessária atenção às questões das novas territorialidades, marcadas por relações de poder e conflito, tanto quanto de coesão e solidariedade (SANTOS; NEVES, 1994; SILVA, 2003a) e aos novos conceitos de desenvolvimento, que o diferenciam de crescimento e progresso, considerando-o como “capacidade de construção social, participação das bases sociais, descentralização e significativas práticas ambientais” (WORLD BANK, 1989, p.36)

O desenvolvimento, dessa forma, apresenta-se como uma rede de conceitos que podem estar diretamente associados ao conjunto de adjetivos traduzidos em expressões como local, integrado, sustentável, territorial, bem como endógeno e exógeno, a depender das forças propulsoras (internas ou externas), global, regional, local, da escala geográfica e ainda humano, econômico, político, ambiental, a depender das dimensões sociais (FISCHER, 2002).

Como afirmado no início deste documento, a retomada da discussão sobre as interseções entre território e desenvolvimento aqui empreendidas tem a intenção de identificar aspectos que iluminem uma melhor compreensão das práticas situadas na interface entre estes objetos de estudo e seus campos, a partir do reconhecimento da valorização do território como recorte privilegiado da ação pública.

Um dos campos de ação onde estas relações entre desenvolvimento e território encontram materialidade é o das políticas públicas. Retoma-se aqui a noção de políticas públicas territorializadas, que são diferentes de políticas públicas de desenvolvimento territorial, posto que estas se restringem ao conjunto de iniciativas governamentais endereçadas especificamente a este fim. Ao tratar das políticas públicas territorializadas, amplia-se o leque analítico incluído todas as intervenções a partir das quais se verificam repercussões territoriais diretas, ou seja, que modificam o território e a sua dinâmica. Não se trata de excluir as políticas de desenvolvimento territorial da análise, posto que estas talvez sejam as que mais diretamente repercutem na alteração do status quo do território, mas de extrapolar esse rol para abarcar outras iniciativas.

Steinberger (2013) propõe uma categorização que separa dois grupos de políticas, o das políticas espaciais e o das políticas de relevante impacto espacial-territorial. Na primeira categoria, a autora inclui as políticas: ambiental, de

ordenamento territorial, de desenvolvimento regional, urbana e rural. A outra categoria diz respeito às políticas: industrial, de turismo, de habitação, de transportes e de inclusão digital. (STEINBERGER, 2013, p.27).

No que diz respeito ao desenvolvimento territorial brasileiro, pode-se dividir sua análise histórica em três períodos distintos. O primeiro momento refere-se à tentativa de redução das disparidades regionais no Brasil continental com indução de estratégias de desenvolvimento de regiões mais “atrasadas”, sobretudo o Norte e Nordeste brasileiro. Destaca-se nesse período a criação de importantes instituições tendo em vista esse objetivo, tais como a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), o Banco do Nordeste (BNB) e a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). Observa-se aqui uma abordagem estrutural do desenvolvimento, como um claro projeto Nacional.

O segundo momento destas políticas, que marcou o fim dos anos 80 e toda a década de 90, foi caracterizado pela valorização da escala local na estruturação das ações de desenvolvimento. Desde a Constituição de 88, com o modelo de descentralização político-administrativa e a conseqüente revalorização do local como espaço privilegiado de ação e de implementação de políticas públicas, esta escala foi alçada à condição de ambiente de experimentação e exercício de novas práticas.

Um dos focos neste momento era a estruturação de clusters e outras aglomerações produtivas de base local, com a consolidação de Arranjos Produtivos Locais (AMARAL FILHO, 2011, CASSIOLATO; LASTRES, 2002; HASTENREITER FILHO, 2014) fortemente baseados no ideário das estratégias competitivas e das vantagens comparativas, cujo foco era a inserção do local nos circuitos econômicos globalizados. Valoriza-se aqui o empreendedorismo, a especialização produtiva e a inovação, suportada por um arranjo institucional que envolvia governos, empresas de pequeno e médio porte, universidades, e outras instituições de apoio.

Diversas foram também as iniciativas surgidas a partir desse período, que se colocavam como contraponto às políticas de desenvolvimento pautadas exclusivamente no crescimento econômico – que nem sempre se traduzia em desenvolvimento social –, ou ainda àquelas políticas compensatórias, geralmente de

cunho assistencialista, que ainda que aliviassem o efeito dos problemas, também não davam conta da sua superação.

Uma destas estratégias foi o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), encampada pelo governo federal na década de 90 e disseminada sobretudo a partir do seu programa Comunidade Ativa (FRANCO, 2000; BUARQUE, 2002). O DLIS pode ser encarado como uma marca sob a qual se organizaram outras atividades, ora criadas por instituições brasileiras (governos, bancos públicos, agências de desenvolvimento, ONGs, instituições privadas, igrejas), ora fomentadas por organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e as organizações de cooperação ligadas à igreja ou governos internacionais, e executadas por instituições parceiras. Exemplo disso são as Agendas 21 locais (ONU / Ministério do Meio Ambiente – MMA), os Programas Comunidade Solidária e Comunidade Ativa (Casa Civil da Presidência da República), e a Metodologia GESPAR (PNUD / Banco do Nordeste).

Em que pese as especificidades metodológicas de cada proposta, o conjunto delas poderia ser distinguido por algumas características próprias, tais como:

- Foco no desenvolvimento de comunidades mais carentes;
- Ações planejadas e decididas localmente, com base em informações e dados coletados no / sobre o local;
- Valorização da participação e do protagonismo das comunidades envolvidas;
- Articulação direta com os governos municipais;
- Ambiência de relações interorganizacionais envolvendo organismos internacionais, governos, ONGs, universidades e outros atores institucionais, além da população diretamente envolvida;
- Integração e sinergia entre programas e projetos já existentes e novas propostas;
- Estabelecimento de parcerias e alianças estratégicas para a perenidade das ações.

Por alguns anos, o DLIS vigorou como o principal modelo de indução de processos de desenvolvimento local. Enquanto política pública, logrou êxito ao

desencadear ações emancipatórias em diversos contextos territoriais, articulando atores locais e conectando-os a outras estratégias, bem como por repensar o papel do Estado e dos cidadãos nos arranjos institucionais de desenvolvimento, rompendo – ou pelo menos questionando – uma herança fragmentada, verticalizada e assistencialista que caracterizava boa parte das políticas públicas e sociais.

O terceiro momento, característico do primeiro decênio deste século, parte do reconhecimento das desigualdades regionais em múltiplas escalas de intervenção e orienta políticas e programas que promovam o desenvolvimento territorial a partir de uma política nacional de desenvolvimento regional organizada em bases territoriais, que tinha na instituição dos chamados territórios da cidadania o seu principal instrumento.

O Programa Territórios da Cidadania foi uma das ações de cunho social propostas pelo Governo Federal – na gestão do então presidente Lula – focada na redução das desigualdades, na superação da pobreza e geração de trabalho e renda por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. De modo específico, o programa apostava na inclusão produtiva das populações pobres dos territórios, por meio do planejamento e integração de políticas públicas. Também se propunha a ampliar a participação social e garantir a universalização dos programas básicos de cidadania. Em última instância, os territórios da cidadania deveriam funcionar como o ponto de convergência das diversas iniciativas públicas, privadas e da sociedade civil nas mais diversas áreas. Todavia, talvez devido à forma como as ações foram conduzidas e ao protagonismo do Ministério do Desenvolvimento Agrário, tal política consolidou-se mais como uma estratégia de desenvolvimento rural, de maneira que a porção urbana do território foi por vezes negligenciada.

No âmbito urbano, neste mesmo momento têm-se, com a criação do Ministério das Cidades, o avanço na discussão de uma política nacional de desenvolvimento urbano – PNDU, desenhada no âmbito do referido ministério e debatida nas diversas Conferências das Cidades (2003, 2005, 2007, 2010), mas ainda não institucionalizada (STEINBERGER, 2013). Em que pese essa não institucionalização da política de modo amplo, houve avanços em diversas áreas específicas de política urbana, tais como habitação, saneamento, resíduos sólidos e mobilidade urbana, carecendo ainda de avanços na integração entre elas.

O momento atual, caracterizado por incertezas de diversas ordens – econômica, política, institucional –, sinaliza também uma espécie de crise generalizada dos modelos de desenvolvimento que descortina um paradoxo. Ao passo que se observa a derrocada de estratégias e o abandono de marcas que outrora representavam a aposta clara do Estado no desenvolvimento e na redução das desigualdades locais – tais como o DLIS – verifica-se também uma profusão de esforços de construção de novas formas de ação e novos modelos de intervenção no/sobre o território.

A estratégia de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Território (DIST) – elemento de investigação desta tese – embora ainda aplicada em caráter piloto e experimental, constitui-se como um dos esforços nesta direção. A partir dos aprendizados acumulados das experiências anteriores, sobretudo no que diz respeito à organização social local, ao trabalho em comunidades e à valorização dos aspectos endógenos e exógenos do território, são desenvolvidas novas metodologias e instrumentos de ação cujo objetivo central é o desenvolvimento territorial.

## 4. GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

*L'organisation de l'espace intéresse en somme les géographes parce que 'espace', les économistes parce que 'organisation'. L'un n'existe pas sans l'autre et l'ensemble exige une conception commune de l'univers qui sert d'habitat à l'humanité. (JEAN GOTTMANN, 1950).*

Nas últimas três décadas, marcadas por momentos de opulência e crise de modelos econômicos e políticos pautados pela lógica da globalização, a gestão dos processos de desenvolvimento territorial se consolidou como relevante agenda de pesquisa e eixo estruturante de programas de formação, além de cumprir um papel estratégico no delineamento de políticas públicas e outras intervenções territorializadas, com projetos, programas e ações capitaneadas por organizações públicas, privadas e da sociedade civil. Assim, configura-se um rico mosaico de experiências de gestão, de desenhos organizativos e de inovações sociais com repercussões territoriais diretas. Esta profusão de práticas tem chamado atenção de acadêmicos e pesquisadores de diversos campos das ciências sociais, com destaque para a administração, em torno do que se convencionou chamar de Gestão do Desenvolvimento Territorial (FISCHER; ROESCH; MELO, 2006).

Em que pese a existência de outros centros de pesquisa com estudos e publicações nesta área, cumpre ressaltar que considerável parte das contribuições para o fortalecimento do tema foi oferecida pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, com trabalhos desenvolvidos inicialmente pelo Núcleo de Estudos Sobre Poder e Organizações Locais (NEPOL/UFBA) e continuados pelo Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social (CIAGS/UFBA). Nas diversas produções do centro, identificam-se conceitos como: Poderes Locais (FISCHER, 1993, 1997), Gestão do Desenvolvimento Social (FISCHER, 2002), Gestão do Desenvolvimento Sócio-Territorial (FISCHER; MELO, 2004) Gestão Social do Desenvolvimento (FISCHER e outros, 2006), Gestão do Desenvolvimento Territorial (FISCHER; ROESCH; MELO, 2006) e Gestão Social do Desenvolvimento Territorial (FISCHER, 2012, 2014; FISCHER; SILVA, 2016).

A temática também tem sido debatida em diversos eventos, entre os quais se destacam os Colóquios Internacionais sobre Poder Local e os Encontros Nacionais

de Pesquisadores em Gestão Social (ENAPEGS). Como percursos de formação, destaca-se a existência de cursos de extensão e pós-graduação lato-sensu, de disciplinas em nível de graduação e mestrado, e de linhas de pesquisa em grupos e programas que discutem gestão social e desenvolvimento territorial.

Neste sentido, coloca-se a necessidade de uma melhor definição do que se entende por gestão do desenvolvimento territorial a fim de identificar os processos e dimensões que lhes são inerentes e orientar a análise das suas práticas. Estando inserida em um campo de conhecimento de natureza aplicada, sua caracterização pode aportar contribuições importantes no delineamento de estratégias, na reorientação de políticas e na configuração dos arranjos organizacionais que têm o desenvolvimento territorial como finalidade.

Quais abordagens teóricas orientam a compreensão dos processos territorializados de gestão? Que semelhanças apresentam entre si as distintas ações voltadas ao desenvolvimento territorial? Como caracterizar as práticas de gestão do desenvolvimento territorial? O que a diferencia de outros campos da gestão? Estes questionamentos norteiam o esforço de delimitação conceitual empreendidos por esta tese. Na sequência do texto, a agenda de pesquisa sobre as práticas de gestão orientadas ao desenvolvimento de territórios é revisitada com o intuito de elucidar os avanços teóricos e discutir os seus contornos diante do cenário contemporâneo e dos desafios que ora se apresentam. A partir desta leitura, são identificadas diferentes concepções teóricas que convergem, não sem conflito, na organização de categorias analíticas e instrumentos de análise das práticas de gestão territorial. Por fim, apresenta-se o construto gestão do desenvolvimento territorial como possibilidade analítica e de intervenção aplicável em diferentes escalas e contextos.

Não se trata de estabelecer uma redoma e marcar o que está dentro e o que está fora do conceito, tampouco aprofundar a discussão de conceitos que são muito próprios de áreas como a economia, a geografia e os estudos urbanos. O olhar aqui é voltado para as práticas, entendidas como espaços de confluência e interseção entre processos complexos, como o são o desenvolvimento, o território e a sua gestão. A questão é montar, com base nos avanços teóricos obtidos e nos desafios que se apresentam na contemporaneidade, um quadro de referência coerente, que lhe dê

sentido e operacionalidade, sem perder de vista a diversidade de abordagens possíveis.

#### 4.1 PODERES LOCAIS: REVISITANDO A AGENDA

A construção do poder local e a disputa pelos arranjos de governança dentro dos quais se organiza a vida de muitas pessoas, é um longo processo sócio-histórico (SPINK, 2001, p. 13). Como tal, é moldada pelos desafios e demandas que se apresentam a cada época e pelos aspectos contextuais que lhe dão lugar, transformando-se e assumindo novas formas no tempo e no espaço. As Jornadas de Junho de 2013, por exemplo, mobilizadas virtualmente por meio das mídias sociais, configuraram uma forma de manifestação bem distinta daquela observada em movimentos anteriores, como as lutas urbanas do final da década de 70 ou o movimento das “Diretas Já”. Não obstante as diferenças na forma de mobilização e no conteúdo das reivindicações, estes eventos levantam, em diferentes períodos, as mesmas bandeiras de luta pela ampliação da cidadania e maior participação nas decisões públicas.

Fischer (1991) relaciona a revalorização da escala local da ação sobre o território aos processos de redemocratização vivenciados por países na América Latina desde a década de 1970. No Brasil, a reforma constitucional de 1988 e o novo papel assumido pelos governos subnacionais, sobretudo no que diz respeito à maior autonomia dos municípios, também constituíram matizes deste novo movimento. A partir de então, observam-se diversas experiências de gestão democrática em municípios governados por administrações populares, termo que foi utilizado para “qualificar uma administração ou governo local orientado para a provisão de serviços a grupos tradicionalmente excluídos e para a construção de uma cidadania ampla” (SPINK, 2001, p.13), que chamaram a atenção de pesquisadores de diferentes áreas.

Sob um ponto de vista específico, o local passou a equivaler à esfera municipal de governo e de exercício do poder político, o que engloba a prefeitura e câmara municipal e as múltiplas instituições a elas vinculadas (Daniel, 1988). Outras concepções ampliavam essa visão, afirmando que o local não se restringe a uma



delimitação geográfica ou a um vetor exclusivo de poder, mas pressupõe relações de poder entre atores sociais distintos, em diferentes esferas, que podem inclusive extrapolar os limites do município.

De acordo com Fischer (1992, p.106) a noção de local contém em si complementaridades e antagonismos:

Se "o local" refere-se a um âmbito espacial delimitado e pode ser identificado como base, território, microrregião e outras designações que sugerem constância e uma certa inércia, contém igualmente o sentido de espaço abstrato de relações sociais que se deseja privilegiar e, portanto, indica movimento e interação de grupos sociais que se articulam e se opõem em relação a interesses comuns. (FISCHER, 1992, p.106)

A autora complementa, conceituando o local como:

[...] conjunto de redes sociais que se articulam e superpõem, com relações de cooperação ou conflito, em torno de interesses, recursos e valores, em um espaço cujo contorno é definido pela configuração deste conjunto.”. (FISCHER, 1992, p.106).

Verifica-se uma forte influência das abordagens teóricas de origem europeia sobre o poder local, com destaque para as discussões travadas na França pela escola marxista de sociologia urbana (que tende a excluir a lógica do local) e pelo chamado funcionalismo institucional (pautado em uma lógica mais instrumental). Fischer (1991) menciona os diversos esforços empreendidos no Brasil por diferentes áreas de conhecimento e grupos de pesquisa no sentido de avançar o campo de conhecimento sobre o poder local.

No Brasil, as discussões sobre o local e sobre as formas de poder que nele se expressam também configuram uma arena de embates entre distintas concepções teóricas, algumas delas destacando sua relevância e pertinência, outras atacando suas limitações. A própria definição de local traz consigo algumas armadilhas. Spink (2001) trata o local como campo de possibilidades de ação no nível subnacional e sinaliza preocupação em relação a uma visão míope, que considera o local apenas como parte de uma lógica de hierarquização do espaço, que tende a subordiná-lo a outras escalas. Seguindo por outra linha, Brandão (2012) defende a existência de uma relação hierárquica de geração e apropriação da riqueza entre as diferentes escalas

que, segundo o autor, tem sido negligenciada pela agenda localista que se impôs na academia, nos governos subnacionais e nas políticas federais. Enquanto no primeiro autor parece haver uma defesa do local e das suas potencialidades, o segundo critica o que denomina como pensamento único localista e alerta para os riscos, sobretudo de reducionismo, em desconsiderar as diversas escalas intermediárias entre o local e o global, muitas delas estruturais, a exemplo da escala nacional.

Para Fischer (1992, p.112), o conjunto de temas de pesquisa englobado pela "análise do local" reúne trabalhos sobre o poder público, de um lado, e sobre a comunidade local, de outro, vistos, pelo menos, em três dimensões: como espaços políticos e simbólicos, como espaços de gestão e como um espaço de produção e consumo de serviços e equipamentos urbanos.

Pode-se perceber que o debate e a ação sobre a dimensão territorial do desenvolvimento têm lugar em um contexto de crescente globalização, da economia e da sociedade, com as conseqüentes contrapartidas na defesa do local – ainda que com divergências – e dos respectivos traços de singularidade e de especificidade que o caracterizam e identificam. A questão que ainda se coloca é: até que ponto os poderes locais são capazes de engendrar processos de desenvolvimento sem que haja articulação com âmbitos externos?

Se há divergências teóricas quanto aos limites e possibilidades do local, parece haver um consenso no que tange à compreensão de que não há uma escala melhor a priori (SPINK, 2001; BRANDÃO, 2012), de forma que é necessário analisar a espacialidade dos problemas e das relações de poder, a fim de implementar ações de modo mais adequado. Adicionalmente, o processo globalizante e a complexidade dos problemas contemporâneos têm demandado cada vez mais ações transescalares. A partir desse pensamento, coloca-se a necessidade de pensar o desenvolvimento do território a partir de suas singularidades e forças endógenas, mas sem perder de vista fatores decisivos estruturantes, "exógenos" à localidade.

Briquet e Sawicki (1989), admitiram a existência de riscos em de se desconhecer a necessária articulação dos espaços locais no espaço mais vasto onde estão inseridos – o espaço nacional – e, no mesmo sentido, desconhecer a lógica do local, pulverizando-a em análises globalizantes. Souza Santos (2002) também alerta para o

cuidado que as alternativas pós-desenvolvimentistas precisam tomar para não incorrer na “reificação da comunidade” – enfatizando exclusivamente a escala local, comunitária. Ao invés disso, o autor propõe o “localismo cosmopolita”, ou seja, que os locais sejam pontos interconectados em redes de relações multiescalares.

Outra contribuição importante ao estudo dos poderes locais e do desenvolvimento territorial é o trabalho de Oliveira (2002). Nele, o autor afirma que a compreensão do desenvolvimento local ultrapassa a esfera do desenvolvimento humano, entendido como satisfação de um conjunto de requisitos de bem-estar e qualidade de vida, que não dá conta de sua totalidade, pois desconsidera uma série de aspectos. Assim, torna-se necessário incluir outras dimensões como a sua especificidade histórica e noção de cidadania imbricada. Para Oliveira (2002),

O desenvolvimento local é uma noção polissêmica, e necessariamente comporta tantas quantas sejam as dimensões em que se exerce a cidadania; qualquer tentativa, pois, de transformá-la em modelos paradigmáticos, está fadada ao fracasso. (OLIVEIRA, 2002, p.13)

O autor chama atenção para o fato de que, dada a polissemia do conceito, a noção de desenvolvimento local, pode comportar tanto projetos emancipatórios que buscam a construção de uma nova lógica social, quanto projetos alienantes voltados muito mais à reprodução de uma lógica capitalista concentradora e desigual. Assim, há que se levar em conta a importância das forças sociais e políticas que operam na construção destes processos. Para o autor, a principal limitação do local no capitalismo contemporâneo diz respeito a uma espécie de insulamento do local e sua associação direta com o global, com a fantasia de que um conjunto de poderes locais “bem-sucedidos” é capaz de gerar um global exitoso.

Aqui, o pensamento do autor muito se aproxima das formulações de Brandão (2008) em sua crítica ao “pensamento único localista” responsável pela reificação do local, que cria uma ilusão de que o local tudo pode, “dependendo de sua vontade de auto-impulso” (BRANDÃO, 2008, p. 39).

Oliveira (2002) propõe três dimensões que considera como as mais substantivas do desenvolvimento local. A primeira deles diz respeito à capacidade de participação

da cidadania no “governo local”, dada a insuficiência da democracia representativa no contexto contemporâneo. Conforme coloca, “o desenvolvimento local poderia criar um *locus* interativo de cidadãos, recuperando a iniciativa e a autonomia na gestão do bem comum” (OLIVEIRA, 2002, p.14). A outra dimensão está relacionada à possibilidade de que opere uma ruptura da tendência concentradora capitalista. Neste ponto, há que se tomar cuidado para que as estratégias de desenvolvimento local não adotem um direcionamento descentralizador, que ao invés de questionar as desigualdades, as agrave, tal como ocorre, por exemplo, na guerra entre lugares que competem por investimentos na escala global, ou ainda na especulação imobiliária que acirra as desigualdades intraurbanas. A terceira dimensão, colocada como uma síntese das anteriores, reclama por uma maior criticidade para atuar diante do processo globalizante, sob o risco de esfacelamento da cidadania na medida em que se enfraquece a ideia do Estado-Nação.

O autor alerta também para a necessidade de construção de novos pactos sociais e políticos capazes de garantir que estas dimensões sejam possíveis de serem praticadas. Estes pactos sociais e políticos passam inevitavelmente pela consolidação de novas instituições e estruturas.

Em certa medida, o texto de Oliveira (2002) corrobora um pressuposto já abordado aqui, de que os processos de desenvolvimento local carregam uma carga intrínseca de conflitos, relações assimétricas de poder e contradições entre diferentes ideologias, propostas políticas e projetos de sociedade. Todavia, o autor adota um posicionamento contra hegemônico, sendo crítico em relação à convergência entre propostas políticas distintas, que caracterizariam, entre outras coisas, uma *confluência perversa*<sup>5</sup> entre o projeto democratizante e o projeto liberal.

De maneira geral, as práticas rotuladas como de desenvolvimento territorial, seja na escala local ou em outras escalas, são marcadas pela existência de interesses plurais, nem sempre harmônicos, conformando diferentes estratégias que tem o território como ponto de partida e de chegada, e revelando questões de poder. Uma vez que estas intervenções incidem sobre o mesmo espaço, e por vezes se superpõem, há sempre a possibilidade de embates, como também é possível

---

<sup>5</sup> Ver Dagnino (2004).

identificar pontos de convergência e complementaridade entre elas. Tal visão, que caracteriza a perspectiva adotada nesta tese, encontra sustentação nas afirmações de Fischer (1992, p.107) de que o exercício do poder é um jogo de forças antagônicas em que há dominação eventual, mas que supõe uma margem de liberdade e de possibilidades de ação, a partir de “zonas de incerteza” criadas, que possibilitam movimentos de aproximação e convergência.

A concretude desta visão vai demandar dos atores responsáveis pela sua operacionalização a sensibilidade para identificar, nestas zonas de incerteza, os pontos de convergência e complementaridade, a criatividade para, a partir deles, delinear estratégias inovadoras e úteis e, por fim, uma ação propositiva, endereçada ao desenvolvimento do território. A gestão comparece então como importante função catalisadora do desenvolvimento territorial.

#### 4.2O LUGAR DA GESTÃO NOS PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

A experiência tem demonstrado amplamente que o verdadeiro desenvolvimento é principalmente um processo de ativação e canalização de forças sociais, de avanço da capacidade associativa, de exercício da iniciativa e da inventiva. (FURTADO, 1982, p.149).

Às proposições de Celso Furtado e de outros pensadores da CEPAL sobre a necessidade de políticas indutoras dos processos de desenvolvimento, somam-se outras teses que defendem a organização das bases sociais e o fortalecimento dos laços de coesão e solidariedade como imprescindíveis à promoção do desenvolvimento. Se os primeiros se pautavam pela lógica keynesiana e olhavam para uma escala de ação mais ampla e estrutural – a Região – estes últimos se voltam para uma unidade de análise menor – o local. Nos dois casos observa-se o imperativo da passagem de um estágio a outro por meio de relações sociais e da reorientação de objetivos e recursos na direção de determinados fins, em última análise, de processos de gestão.

Santos (1977) já defendia que a análise das dinâmicas sociais que criam e transformam as formas espaciais era a única possibilidade de apreensão da realidade e de intervenção sobre ela. Ao propor a categoria “Território Usado” (SANTOS, 1994; SANTOS; SILVEIRA, 2001) para referir-se ao espaço concreto dos homens e ao contexto das suas relações – o espaço habitado onde a vida acontece – Milton Santos advoga em favor do fortalecimento da base territorial da sociedade. Para o autor, “é o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele o objeto da análise social” (SANTOS, 1994).

De acordo com Fischer (2002), a complexidade das relações de poder forjadas por atores interorganizacionais e interinstitucionais que se expressam nos territórios inaugura novos desenhos organizativos e formas alternativas de gestão. Cançado, Tavares e Dallabrida (2013) complementam que a natureza e as características destas relações sociais entre agentes no território tornam o contexto da gestão dotado de especificidade.

As formas de gestão aplicadas ao desenvolvimento territorial foram alvo de estudos no campo das ciências sociais em geral e no campo da administração em particular. Tais estudos podem ser divididos em dois conjuntos, cuja distinção se faz pela filiação ideológica e orientação prática que cada um deles encerra, bem como pelas estratégias que propõem.

O primeiro diz respeito ao desenvolvimento competitivo, pautado em uma abordagem mais funcionalista, na qual a dimensão econômica é privilegiada, ainda que, no discurso, esse privilégio seja por vezes camuflado em jargões totalizantes. A preocupação central deste grupo de estudos é com a organização dos sistemas produtivos de base local, estruturados sob a forma de *clusters*, APLs e outros modelos de aglomeração, orientados pelo e para o empreendedorismo, a especialização produtiva, a inovação e a competitividade, e que demandam uma sofisticada estrutura de governança, elevado capital social e a existência de instituições de suporte. Observa-se a predominância de conceitos como: Clusters (PORTER, 1998); Arranjos Produtivos Locais – APL (AMARAL FILHO, 2011, CASSIOLATO; LASTRES, 2002; HASTENREITER FILHO, 2014); Capital Social (BOURDIEU, 1985; COLEMAN, 1988; PUTNAN, 2005; PORTES, 1998).

O outro grupo se pauta em análises mais interpretativistas e em uma orientação crítica, afinada com valores de solidariedade e coesão e com uma perspectiva de desenvolvimento alternativo, ou contra hegemônico. A dimensão econômica continua presente, mas colocada no mesmo patamar de outras dimensões, como social, cultural, política e ambiental. O desenvolvimento é visto como um processo socialmente construído e histórica e espacialmente contextualizado. Isto viabiliza o fortalecimento das ideias de desenvolvimento local fundado na participação social. A preocupação central é deslocada para a ampliação da cidadania e efetiva inclusão de segmentos marginalizados no processo de produção e uso da riqueza, que não necessariamente é monetária ou econômica, com a garantia de bem-estar e acesso a serviços. Conceitos usualmente encontrados neste grupo são: Gestão Participativa (FARIA, 2009; MOURA, 2014); Redes Locais de Economia Solidária (FRANÇA FILHO, 2008; FRANÇA FILHO; CUNHA, 2009); Coprodução do Bem Público (DENHARDT, 2011; SALM; MENEGASSO, 2009); Gestão Social (TENÓRIO, 1998, 2008; FISCHER, 2002; FRANÇA FILHO, 2003, 2008; BOULLOSA; SCHOMMER, 2008, 2009; CANÇADO, 2011; ARAÚJO, 2012; CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011, 2013).

Além daqueles citados anteriormente, outros dois aspectos singularizam cada uma das orientações teóricas elencadas, são os atores responsáveis pelas ações e a forma como operam as transformações sociais. Observando-se os atores, no primeiro grupo as estratégias são protagonizadas sobretudo por empresas, redes produtivas, governos e comunidades organizadas. Já no segundo grupo entram em cena atores como movimentos sociais, ONGs, comunidades e outros segmentos da sociedade civil, além de setores governamentais. Já na perspectiva da ação em si e das estruturas e relações que configuram, encontram-se diferenças, tanto quanto superposições entre as distintas abordagens.

De acordo com Fischer (2002), as diferenças encontram-se no papel e no peso dos atores envolvidos, nas formas de gestão e nos valores de fundo que orientam as duas perspectivas. Pode-se afirmar ainda que a diferença se estabelece entre os clássicos fatores endógenos – relacionados à teoria das vantagens comparativas – valorizados pela primeira corrente e os novos elementos que caracterizam a endogenia – “capacidade organizacional das comunidades locais e regionais em

definir prioridades e formas de ação inovadora que possam dinamizar as atividades econômicas, sociais, políticas e culturais em busca de patamares mais elevados” (SILVA, 2003a, p.23). Estes últimos em muito se aproximam do que defende a segunda corrente. Todavia, a valorização destas diferenças traz consigo uma perigosa e desnecessária carga potencial de maniqueísmo redutor, tolhendo qualquer possibilidade de convergência entre as duas abordagens.

Ao invés disso, é mais promissora a canalização de esforços na direção de identificar, a partir destes e de outros estudos, propostas teóricas, categorias analíticas e instrumentos de análise das práticas de gestão orientadas ao desenvolvimento territorial.

Uma destas noções é a de capital social, definida por Putnam (1993, p.01) como “aspectos da organização social, tais como redes, normas e confiança que facilitam coordenação e cooperação para benefícios mútuos”. O conceito de capital social é controverso (SERAFIM, 2014). De acordo com Higgins (2005, *apud* BOEIRA; BORBA, 2006) a construção do capital social é uma espécie de elipse com dois focos, um político e outro utilitarista ou econômico. Coloca-se então a necessidade de superar seu conteúdo utilitarista e economicista, que o reduz às possibilidades de obtenção de vantagens e benefícios por meio das interações sociais (COLEMAN, 1988). Valoriza-se aqui o seu caráter político que, de acordo com Franco (2001), é tributário do pensamento de autores como Aléxis de Tocqueville, Robert Putnam e Jane Jacobs. Para Franco (2001), o capital social tem a ver com os padrões de organização e com os modos de regulação praticados por uma sociedade, de modo que sua valorização tem implicações na construção do desenvolvimento, desde quando este está intrinsecamente relacionado ao modo como uma sociedade se estrutura. Sachs e Lages (2001) também associam capital social ao desenvolvimento, defendendo a necessidade de analisar as relações sociais que presidem certas dinâmicas de desenvolvimento, não com a pretensão de modelagem ou cópia de modelos, mas com o objetivo de apreender os seus contornos.

Outra proposta teórica que pode aportar elementos úteis à análise aqui pretendida é a discussão sobre governança que, não obstante a polissemia em torno de sua conceituação, oferece pistas importantes para a compreensão das dinâmicas territoriais. No campo da ação pública estatal, a noção clássica de governança estava



sempre relacionada à ação do Estado e aos processos de decisão dos governos. Todavia, os estudos contemporâneos, sobretudo a partir dos anos 90, reconhecem que a concepção de governança extrapola o ato de governar e está para além da ação dos governos, envolvendo sua articulação e compartilhamento de decisões com outros atores sociais.

Governa (2010) chama atenção para as diferenças significativas entre as concepções tradicionais e as novas formas de governança. A autora afirma que, nas concepções tradicionais, ainda que haja participação de outros atores, o poder de decisão deles é relativo, estando subordinado à ação do Estado. O Estado figura como coordenador das interações entre os atores, definindo as prioridades e as formas de relação entre os diferentes atores e interesses (GOVERNA, 2010, p.676). As novas formas de governança se distinguem deste modelo tradicional, tanto pela pluralidade das relações entre atores quanto pela coexistência de formas de interação formais e informais entre atores públicos e privados, muitas das quais travadas fora da arena estatal.

Rosenau (2000, *apud* DALLABRIDA; BECKER, 2003, p. 80) faz uma diferenciação entre governo e governança. Para o autor, governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, de poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências.

Para Hatchuel (2000), governança pode ser entendida como o poder compartilhado ou a ação coletiva gerenciada, deliberada e sistemática. A natureza horizontal, democrática e participativa da governança passa a ser valorizada.

Milani e Solinís (2002, p.273) elencam alguns aspectos frequentemente evidenciados na literatura sobre governança, entre eles: a legitimidade do espaço público em constituição; a repartição do poder entre aqueles que governam e aqueles que são governados; os processos de negociação entre os atores sociais (os procedimentos e as práticas, a gestão das interações e das interdependências que desembocam ou não em sistemas alternativos de regulação, o estabelecimento de

redes e mecanismos de coordenação) e a descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar.

Como conceito polissêmico, a governança é apropriada e qualificada de diferentes formas e em diferentes campos. Surgem então qualificativos como: Governança Corporativa (WILLIAMSON, 1991); Governança Pública (KISSLER; HEIDEMANN, 2006); Governança Social (KNOPP; ALCOFORADO, 2010); Governança Democrática (CARRION; COSTA, 2010) Governança Urbana (HARVEY, 1989; PIERRE, 1999; GOVERNA, 2010), Governança Colaborativa (ANSELL; GASH, 2008; EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011; AMSLER, 2016); Governança Participativa (GUSTAFSON; HERTTING, 2016); Governança Territorial (DALLABRIDA; BECKER, 2003; DALLABRIDA, 2007; 2013), dentre outros.

Para Fischer (1996, p.19), *governance* é um conceito plural, que compreende não apenas a substância da gestão, mas a relação entre os agentes envolvidos, a construção de espaços de negociação e os vários papéis desempenhados pelos agentes no processo. Um deste papéis, e que ganha destaque na fala da autora, é da liderança.

De algum modo, estas abordagens contribuem para uma melhor compreensão acerca de como se operam os processos de gestão que extrapolam o nível intraorganizacional de análise, baseando-se em uma perspectiva de relações interorganizacionais, com efeitos notáveis no território e na sociedade.

Na sequência do texto, são apresentados quatro estudos relevantes para o campo, posto que representam esforços de teorização sobre as dinâmicas de organização e gestão territorial e evidenciam dimensões analíticas úteis à sua compreensão e adaptação em diferentes contextos e escalas. Eles assumem especial importância para esta tese pela forma como abordam o território, não como palco da ação de atores variados ou como receptáculo de políticas e projetos, mas como organização estratégica e mobilizadora dos processos de desenvolvimento. Convém sublinhar ainda o fato de que a escolha destes textos ocorreu concomitante à inserção do pesquisador em campo e a partir das inquietações suscitadas pela experiência empírica, de maneira que são considerados adequados para dar conta das intenções assumidas na tese. Trata-se dos trabalhos de Dallabrida e Becker (2003) sobre

governança territorial; Dallabrida (2015) sobre práticas de governança; Fischer (2002) sobre gestão do desenvolvimento e poderes locais; e Silva (2003a) sobre organização socioterritorial e desenvolvimento.

A primeira proposta analisada diz respeito ao trabalho de Dallabrida e Becker (2003) sobre governança territorial, conceituada por eles como

o exercício do poder e autoridade, por parte dos cidadãos ou grupos devidamente articulados nas suas instituições e organizações regionais, incluindo todos os processos, com o objetivo de diagnosticar a realidade, definir prioridades, planejar a implementação das ações e, assim, determinar como os recursos financeiros, materiais e humanos devem ser alocados, para a dinamização das potencialidades e superação dos desafios, visando ao desenvolvimento de uma região ou território. (DALLABRIDA; BECKER, 2003, p.80).

Estas relações entre os atores, instituições e organizações dão origem ao que os autores denominam de redes de poder socioterritorial, organizadas sob diferentes formatos para o exercício da governança, seja em fóruns e conselhos de desenvolvimento territorial, associações, grupos de interesse, consórcios, ou outros arranjos organizativos possíveis. É nestas estruturas que emerge o que os autores conceituam como bloco socioterritorial, constituído por lideranças que serão capazes de orientar e conduzir os processos de desenvolvimento do território, como condição para a implementação de novas práticas, preferentemente mais democrático-participativas. Para tanto, é necessário que sejam urdidos acordos entre os diferentes atores/grupos de interesse, engendrando processos de concertação social e de construção de consensos, como condição básica para o estabelecimento de um pacto socioterritorial, ou projeto político de desenvolvimento local/regional. Com isso, os autores sintetizam a proposta do que seria um “*padrão de exercício da governança territorial*”. (DALLABRIDA; BECKER, 2003, p.81, grifo do autor).

Observa-se então, a partir das proposições de Dallabrida e Becker (2003), a emergência de quatro dimensões conceituais constitutivas dos processos de governança territorial. São elas:

- Redes de poder socioterritoriais
- Bloco socioterritorial

- Concertação social
- Pactos socioterritoriais

O mérito do texto de Dallabrida e Becker (2003) está na sistematização de uma proposta conceitual para a governança que, ao focar nas relações territoriais de poder entre atores diversos, destaca as novas formas de governança (GOVERNA, 2010) e a distancia das acepções clássicas ao termo. Todavia, da forma como os autores a apresentam, a governança territorial parecer ser um processo linear, onde o simples atendimento ao conjunto de requisitos apresentados conduziria necessariamente a resultados positivos de desenvolvimento.

Essa compreensão não leva em conta a complexidade das relações estabelecidas, onde os interesses nem sempre são convergentes e os consensos nem sempre possíveis, e pressupõe uma horizontalidade que não é real, desde quando os atores possuem níveis assimétricos de poder de decisão e intervenção sobre o território. Outrossim, sua operacionalização demandaria um sistema de regras muito bem definidas para balizar os processos, bem como arranjos institucionais sólidos para garantir sua execução. No entanto, como já pôde ser visto, uma considerável parte da literatura sobre governança territorial seguirá esta linha de raciocínio.

Villela e Pinto (2009), por exemplo, acrescentam o caráter participativo da governança, e afirmam que a governança se dá por uma liderança que ultrapasse as características hierárquicas tradicionais e concilie estruturas capazes de promover o compartilhamento dos processos decisórios, na busca de consensos. Para os autores, a tarefa da liderança é conseguir a afetiva participação dos distintos atores, grupos de interesse e comunidades nas decisões. De acordo com Tenório (2007), este caráter participativo da governança destaca o papel da cidadania e enfatiza a inserção dos cidadãos no processo político.

Cançado, Tavares e Dallabrida (2013) indicam que a governança e a gestão socioterritorial convergem para a necessidade de promoção da concertação social a partir de arranjos colegiados mais amplos. Para os autores, a principal finalidade das estruturas de governança territorial é a articulação com vistas ao desenvolvimento do

território. Assim sendo, uma questão que se coloca é: até que ponto os padrões de governança propostos teoricamente são aplicáveis à realidade concreta?

Este questionamento é o ponto de partida do estudo de Dallabrida (2015), segunda proposta abordada, onde se propõe um quadro analítico com um conjunto de dimensões, indicadores e critérios de verificação para avaliar as práticas de governança territorial (Quadro 1). Referido quadro foi utilizado para avaliar dezenove experiências de governança territorial no Brasil e em Portugal.

Partindo de um levantamento do estado da arte sobre o tema, o autor sintetiza, o seguinte conceito de governança territorial:

[...] processos de articulação de atores sociais, económicos e institucionais em redes de poder socioterritorial (Dallabrida e Becker, 2003), com vista ao planeamento, tomada de decisão e gestão dos assuntos públicos (Farinós, 2008; Dallabrida, 2006, 2007 e 2011), como um modo de organização da ação coletiva e estruturação de coligações orientadas em direção a um objetivo comum (ESPON, 2006) e capaz de integrar os diferentes interesses dos grupos situados territorialmente (Feio e Chorincas, 2009). É fundamental que tais processos assentem numa lógica inovadora, partilhada e colaborativa (Ferrão, 2010), numa ideia qualificada de democracia e num maior protagonismo da sociedade civil, respeitando, no entanto, o papel insubstituível do Estado. (DALLABRIDA, 2015, p.307).

**Quadro 1 - Dimensões, categorias e critérios para avaliação de práticas de governança territorial**

DIMENSÕES	PRINCÍPIOS		CRITÉRIOS
<p style="text-align: center;">A</p> <p style="text-align: center;">Atores, poderes e relações</p>	1	Subsidiariedade (vertical e horizontal)	Repartição de atribuições e competências
	2	Interação entre atores	Integração relacional com o outro
	3	Liderança	Liderança descentrada e compartilhada
	4	Protagonismo estatal	Proeminência do Estado, como orientador das redes
	5	Protagonismo social	Participação ativa da sociedade civil
	6	Protagonismo empresarial	Ação empresarial responsável socioambientalmente
		7	Resiliência
<p style="text-align: center;">B</p> <p style="text-align: center;">Processos de decisão</p>	8	Representatividade	Representatividade dos membros dos setores
	9	Ancoragem democrática	Democratização das decisões
	10	Reciprocidade	Responsabilidade coletiva, com contribuição das partes para fins comuns
	11	Cooperação e interdependência	Gestão de conflitos, com a legitimação das ações pela cooperação, negociação e partilhamento
	12	Transparência	Limpidez, processos e formas de comunicação acessíveis, supervisão e fiscalização
	13	Reflexibilidade	Capacidade de refletir, analisar e revisar rotinas, tecnologias, processos e resultados

	14	Governabilidade	Posse de capacidade de governar em rede
C Coordenação de políticas	15	Descentralização de políticas	Supervisão estratégica para permitir a agregação de áreas e setores de políticas relevantes
	16	Integração horizontal	Integração intersistêmica entre as políticas com impacto no território
	17	Integração vertical	Integração das políticas de cunho verticalizado, oriundas das diferentes instâncias de governo
	18	Eficácia das políticas	Foco dos resultados nos objetivos definidos coletivamente
D Resultados dos processos de governança territorial	19	Atendimento da pluralidade	Abrangência da variedade de interesses, crenças, tradições e dilemas
	20	Partilhamento de objetivos e metas	Maximização dos efeitos das políticas na sociedade e nos territórios
	21	Aprendizagem interativa	Interação e aprendizagem coletiva
	22	Empoderamento dos atores	Atores como sujeitos da ação coletiva
	23	Territorialização dos processos de desenvolvimento	Território como matriz de referência, com potenciação do capital territorial, sem desconsiderar a multiescalaridade dos processos
	24	Gestão territorial integrada	Foco na melhoria da coesão social e no desenvolvimento socioeconômico-ambiental

Fonte: Dallabrida (2015)

O Quadro 1 oferece uma visão mais detalhada do esquema analítico proposto por Dallabrida (2015), que indica quatro dimensões intrínsecas às práticas de governança territorial. São elas: a) Atores, poderes e relações; b) Processos de decisão; c) Coordenação de políticas; e d) Resultados. Cada dimensão se decompõe ainda em uma série de indicadores e critérios de verificação aplicáveis às práticas avaliadas. Este modelo de análise funcionaria como uma espécie de tipo ideal weberiano, ou seja, quanto mais critérios forem adequadamente atendidos por determinada prática, mais ela se aproximará do modelo de governança territorial conceitualmente proposto.

No debate que trava, Dallabrida (2015) reforça a necessidade de reflexão sobre a noção de governança implicada nos processos, seus propósitos e desafios de implementação, bem como os contextos organizacionais e institucionais que lhe possibilitam. O autor afirma que os processos de governança estão sempre situados territorialmente, ainda que os atores estabeleçam relações em múltiplas escalas.

O estudo alerta para os avanços ainda necessários em termos de reconhecimento dos processos históricos de articulação territorial e do incentivo à participação, seja nas ações do Estado ou de outros atores associativos e empresariais. Na análise, o Estado, os grupos sociais e o setor empresarial são colocados como os três principais protagonistas nos processos de governança territorial. Ao Estado, cujo papel é insubstituível, é atribuída a responsabilidade pela articulação das redes de governança e condução dos processos.

Pode-se perceber a importância conferida ao Estado na mobilização dos processos de governança territorial. Em que pese ser esta visão coerente e legítima, vez que ao Estado cabe a regulação das relações e garantia do bem-estar social por meio de regulamentações e da implementação de políticas, projetos e ações, ela não abarca todas as dinâmicas territorializadas de gestão. No contexto contemporâneo, com poderes cada vez mais difusos e atores pulverizados, observam-se alguns movimentos surgidos no seio da sociedade e marcados por um forte componente de protagonismo local, que além de reivindicar o cumprimento a efetividade das ações governamentais, têm sido responsáveis pela implementação de processos de coprodução de bens e serviços públicos de diversas naturezas. Estas iniciativas se baseiam na capacidade do ser humano de participar como agente político e social na



sua comunidade (DENHARDT; DENHARDT, 2011; SALM, 2014), exercendo um papel mais ativo na direção de uma cidadania democrática (SANDEL, 1996).

Cumprir ressaltar que a crítica aqui feita não defende a redução do papel do Estado ou a atribuição dos papéis que lhe são inerentes à outros atores sociais. Esta seria uma visão romântica que consideraria a existência de um estágio pleno de civilidade e cidadania. Concorde-se com Dallabrida (2015) com relação ao papel insubstituível do Estado. No entanto, admite-se que a equação Estado-Sociedade comporta níveis diferenciados de protagonismo na promoção do interesse público.

Um esquema analítico mais abrangente é aportado por Silva (2003a), que chama a atenção para relação entre organização socioterritorial, caracterizada como a gestão da “territorialidade politicamente organizada em torno de objetivos comuns” (SILVA, 2003a, p.23) e os processos de desenvolvimento, defendendo a ideia de território como uma organização social.

Para o autor, no tocante à análise dos fatores que desencadeiam processos de desenvolvimento territorial, houve uma tendência histórica de valorização dos fatores exógenos, e um primeiro momento, para uma posterior valorização dos elementos endógenos e, apenas mais recentemente, para uma combinação dos dois. Neste contexto, é fundamental que os atores territoriais consigam organizar-se internamente a partir de objetivos comuns, ou pelo menos complementares, para engendrar movimentos de coesão, solidariedade e resiliência. Conforme elabora, o dinamismo dos “Territórios socialmente organizados” (SILVA, 2003a, p.26) irá depender da sua capacidade em bem estruturar suas energias internas integradas às energias externas.

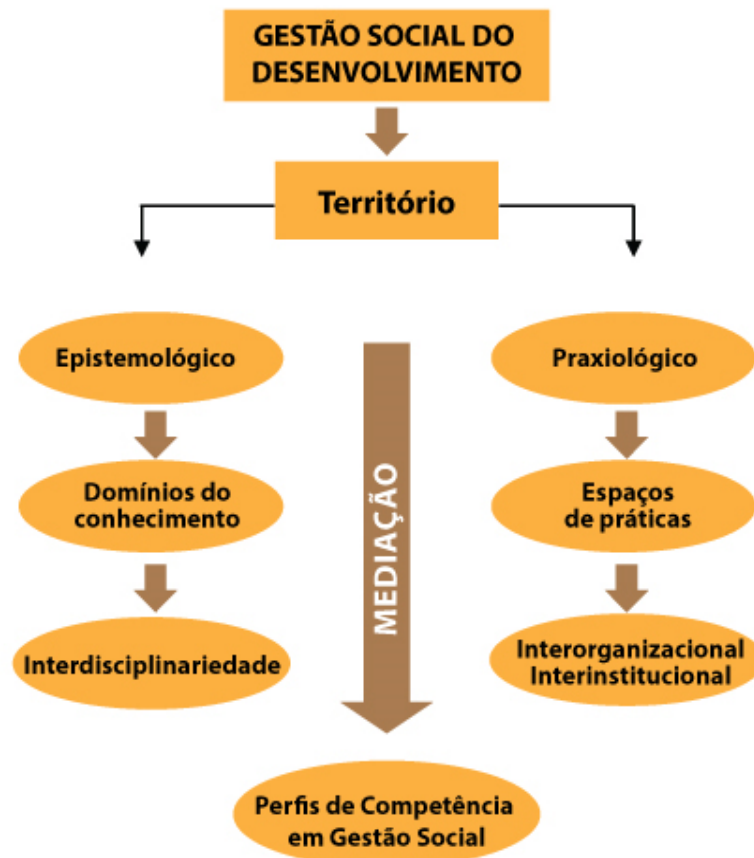
O texto propõe quatro condições básicas que devem atuar de forma integrada no território como suporte ao processo de desenvolvimento. Estas condições são elencadas e definidas a seguir:

- Interação sociopolítica;
- Identidade;
- Laços de coesão;
- Projeto social.

A primeira condição diz respeito ao complexo e dinâmico conjunto de relações socioeconômicas, culturais e políticas, historicamente desenvolvidas e espacialmente contextualizadas, que se expressam no território. O segundo aspecto remonta às características identitárias do território, resultantes, entre outras coisas, das relações estabelecidas nele e com outras escalas. A terceira condição está relacionada a uma tendência potencial de que, em função do contexto globalizante e do acirramento da competitividade entre diferentes territórios, sejam estimulados laços de coesão e solidariedade interna. Por fim, a última condição é a existência de formas organizacionais, institucionalmente territorializadas, capazes de promover uma inserção do território nas novas e dinâmicas relações, em variadas escalas.

Em que pese o fato de partir de uma leitura geográfica do território, o texto de Silva (2003a) destaca elementos da dinâmica territorial que são caros à discussão da gestão, sugerindo aspectos que guardam estreita relação com processos organizacionais e podem ser utilizados tanto como dimensões a serem observadas em investigações de caráter territorial, quanto como proposições às práticas de intervenção em territórios.

A terceira proposta mobilizada nesta análise é o trabalho de Fischer (2002), onde apresenta-se o construto gestão do desenvolvimento social entendendo-o como conjunto de processos de gestão que conformam um campo epistemológico e praxiológico, tendo o território como meio e objetivo das ações. (Figura 3).



**Figura 3 - Territórios da Gestão Social do Desenvolvimento**

Fonte: Adaptado de Fischer (2002)

A autora apresenta o campo da gestão do desenvolvimento social como uma proposta pré-paradigmática, que orienta a reflexão das práticas e do conhecimento construído por múltiplas disciplinas, e que se imbricam nos diferentes contextos territoriais. Como se observa na Figura 3, o território ocupa uma posição central na proposta. A dimensão epistemológica se constrói a partir de domínios interdisciplinares de conhecimento, enquanto o elemento praxiológico se estrutura a partir de variados espaços de prática onde são tramadas as relações interorganizacionais e interinstitucionais. Para a caracterização do campo e identificação dos seus processos e paradoxos, Fischer (2002) tece cinco proposições.

Na primeira proposição, a gestão do desenvolvimento social é colocada como “um processo de mediação que articula múltiplos níveis de poder individual e social. Sendo um processo social envolvendo negociação de significados sobre O QUE deve

ser feito, POR QUE e PARA QUEM” e possui uma “[...] carga potencial de conflito de interesses entre atores envolvidos e entre escalas de poder.” (FISCHER, 2002, p.27). Tal proposta pressupõe que a gestão se dê de forma coletiva, com níveis variáveis de simetria/assimetria de poder e delegação, mas sempre orientada à convergência de interesses e ações. A autora apresenta possíveis fragilidades, decorrentes tanto da falta de competência do gestor para mobilizar os processos, quanto do seu protagonismo exacerbado, que pode gerar dependência e por em risco a continuidade de projetos.

A segunda proposição trata da caracterização da gestão do desenvolvimento social como “campo de conhecimento e espaço de práticas híbridas e contraditórias, onde a cooperação não exclui a competição; a competitividade pressupõe articulações, alianças e pactos” (FISCHER, 2002, p.28).

A outra proposição afirma que referido campo é orientado por valores e pela ética da responsabilidade que deve atender aos imperativos da eficácia e eficiência.

Caracterizadas por fluidez, agilidade e inovação, as organizações e interorganizações de cunho social enfrentam desafios e correm sérios riscos de insustentabilidade e extinção. Como quaisquer outras organizações, devem mapear necessidades, delinear estratégias consequentes, desenvolver planos, gerir recursos escassos, [...] Prestar contas à sociedade, avaliar processos e resultados e regular ações são também tarefas essenciais do gestor eficaz. No caso de organizações de desenvolvimento social, a eficiência é função de efetividade social, isto é, da legitimidade conquistada.” (FISCHER, 2002, p.28).

Na quarta proposição, a autora afirma que a gestão do desenvolvimento social inclui também a gestão de redes e de relações pessoais, mutáveis e emergentes, marcada pelo estilo e comportamento das pessoas, pela história do gestor, pela capacidade de interação e pela subjetividade (FISCHER, 2002).

Finalmente, a quinta proposição aborda a dimensão cultural da gestão social e alude à importância do contexto cultural que a conforma e para o qual contribui. “O gestor social é um gestor do simbólico e do valorativo, especialmente quando se trata de culturas locais e da construção de identidades” (FISCHER, 2002, p.28).

Em síntese, infere-se com base na concepção de Fischer (2002) que a noção de gestão do desenvolvimento social se configura a partir de cinco dimensões específicas que se articulam e complementam, quais sejam:

- Mediação entre atores e escalas de poder;
- Complementaridade de práticas de cooperação e competição;
- Ação estratégica e propositiva;
- Subjetividade das relações sociais;
- Valorização da cultura e da identidade.

Tais dimensões conformam o cerne de uma agenda de pesquisa plural em termos de perspectivas analíticas, abordagens teóricas e disciplinas mobilizadas, métodos e técnicas empregados e campos empíricos de observação e de aplicação prática. Com isso, tem-se uma proposta abrangente e que comporta tantas quantas forem as formas de intervenção nos territórios, os arranjos organizativos configurados e a distribuição dos poderes, papéis e responsabilidades entre os agentes públicos, privados e societários. Esta foi a marca característica de um conjunto de estudos que se seguiram ao de Fischer (2002), bem como da criação de programas de formação de gestores para atuação no desenvolvimento territorial.

O panorama até aqui apresentado aponta para a possibilidade de diálogo entre proposições analíticas distintas, algumas delas provenientes de outros domínios de conhecimento, mas que em alguma medida se complementam. Os estudos foram destacados por seu aporte de definições teóricas e categorias analíticas úteis aos propósitos desta tese (Quadro 2).

Se as teorias elencadas no início desta seção elucidavam duas tradições, distintas e incompatíveis, de análise e intervenção do e sobre o território, estes últimos estudos apresentados (FISCHER, 2002; SILVA, 2003; DALLABRIDA; BECKER, 2003; DALLABRIDA, 2015) parecem apontar caminhos de convergência possíveis. Solidariedade e competitividade deixam de ser elementos inconciliáveis e passam a representar recursos a serem mobilizados tendo em vista o objetivo comum do desenvolvimento. As vantagens comparativas dos territórios são ressignificadas, estando agora mais relacionadas à capacidade de organização territorial e

emancipação para qualificar o debate e inserir-se no circuito mais amplo, sem se restringir àquele dos mercados transnacionais.

Todavia, há que se tomar cuidado para não incorrer, às vezes de maneira inconsciente, em erros passados de reduzir tudo isso à máxima do “Cooperar para Competir” – por sinal ainda frequentemente encontrada no discurso de algumas instituições.

**Quadro 2 – Síntese das contribuições teóricas e analíticas para a gestão territorial**

<b>Autor e Obra</b>	<b>Proposta Teórica</b>	<b>Dimensões Analíticas</b>
Dallabrida e Becker (2003)	Governança Territorial	Redes de Poder Socioterritoriais Bloco Socioterritorial Concertação Social Pactos Socioterritoriais
Dallabrida (2015)	Práticas de Governança Territorial	Atores, Poderes e Relações Processos de Decisão Coordenação de Políticas Resultados
Silva (2003a)	Organização Socioterritorial	Interação Sociopolítica Identidade Laços de Coesão Projeto Social
Fischer (2002)	Gestão do Desenvolvimento Social	Mediação entre atores e escalas de poder Valorização da cultura e da identidade Subjetividade das relações sociais Complementaridade de práticas de cooperação e competição Ação estratégica e propositiva

Fonte: Elaboração própria (2017).

A partir das contribuições de diferentes propostas teóricas e abordagens conceituais acerca dos processos de gestão orientados ao desenvolvimento territorial,

identificam-se as perspectivas de diferentes autores, evidenciando consensos e dissensos em torno das definições atribuídas e dos seus contornos e buscando pistas para o avanço do conhecimento sobre a gestão do desenvolvimento territorial.

A leitura do Quadro 2 permite uma comparação entre as propostas teóricas e suas dimensões de análise. A partir dele, é possível observar as aproximações entre as categorias elencadas por cada teoria, praticamente na mesma ordem em que se apresentam no quadro. Tomando como exemplo as redes de poder socioterritoriais – primeira categoria da proposta teórica de Dallabrida e Becker (2003) – pode-se afirmar que se trata de interações sociopolíticas (SILVA, 2003a), caracterizadas por relações de poder entre atores distintos (FISCHER, 2002; DALLABRIDA, 2015). O mesmo ocorre com a categoria bloco socioterritorial (DALLABRIDA; BECKER, 2003), que está imersa em contextos culturais e identitários (FISCHER, 2002; SILVA, 2003a) e conduz os processos decisórios (DALLABRIDA, 2015) orientando o desenvolvimento do território. De modo semelhante, equiparam-se as categorias i) concertação social; ii) coordenação de políticas; iii) laços de coesão e; iv) complementaridade das práticas de cooperação e competição. Por fim, todos apontam o elemento prospectivo de elaboração de um projeto estratégico de desenvolvimento do território.

Ficam evidentes pelo menos quatro aspectos que podem ser considerados como constitutivos da gestão do desenvolvimento territorial. O primeiro deles diz respeito ao conjunto dos atores que são mobilizados e se articulam nos processos de desenvolvimento. É nas interações entre os atores que se expressam as relações de poder e se evidenciam os interesses, bem como os potenciais de conflito e/ou cooperação. Tais atores podem ser individuais ou coletivos e as tramas de relações estabelecidas, ainda que situadas territorialmente, possuem caráter multiescalar.

O segundo elemento está relacionado ao arranjo interorganizacional configurado. Diversas são as formas de organização da ação coletiva, tais como fóruns, conselhos, consórcios, colegiados, associações, coletivos, grupos de trabalho e outros, assim como as estruturas organizacionais que podem assumir, desde modelos mais formais e rígidos até formatos mais dinâmicos que se reconfiguram ao longo do tempo a partir das novas demandas. A forma como os diferentes atores são representados e ouvidos, a democratização das decisões e o envolvimento da

coletividade são componentes da estrutura. A horizontalidade das relações é sempre bem-vinda, ainda que se reconheçam as assimetrias de poder.

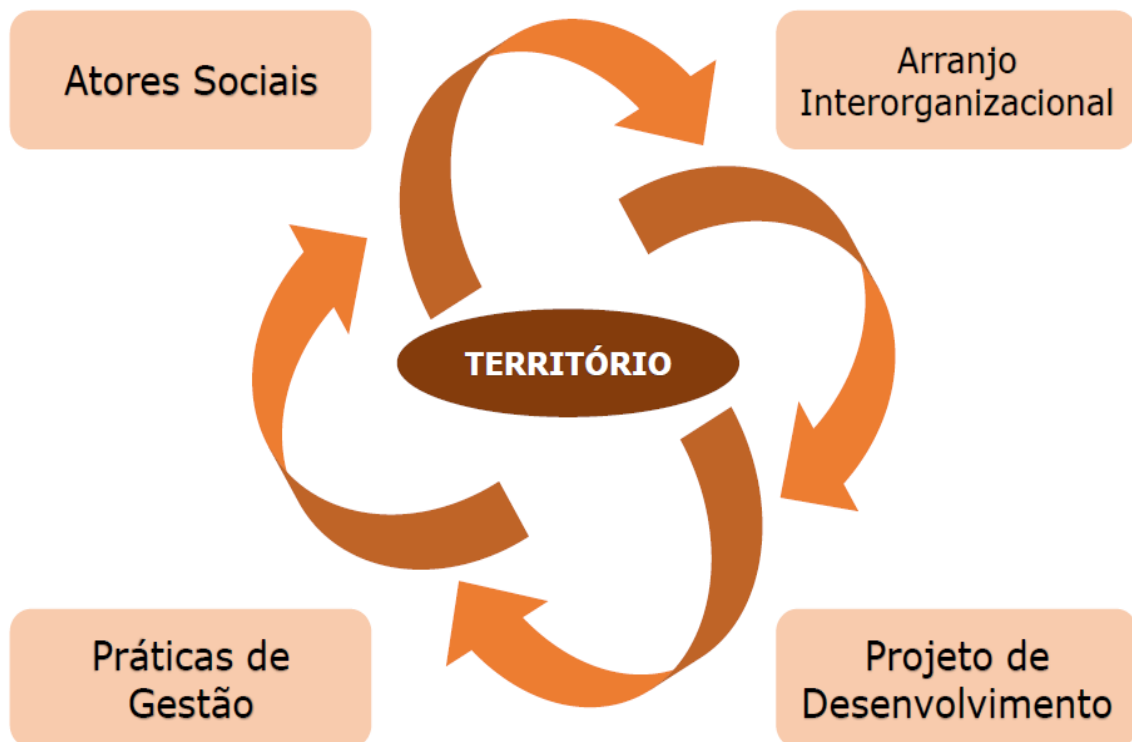
O terceiro aspecto abrange as formas de gestão dos assuntos de interesse comum e de cooperação para as questões do território. Aqui ocorre a negociação entre interesses distintos e a concertação social em torno de objetivos comuns. Os papéis de liderança e de mediação tornam-se fundamentais para a condução dos processos e o êxito dos resultados.

O quarto elemento diz respeito à necessidade de um projeto de desenvolvimento territorial para o qual (e em torno do qual) se organizam os elementos anteriores. O projeto, além de nortear os processos de desenvolvimento, funciona como elemento mobilizador de forças e catalizador de ações estruturantes para o alcance dos resultados. A partir dele podem ser construídas as convergências possíveis.

A ocorrência destes quatro elementos não obedece uma lógica linear, tampouco pressupõe uma relação hierárquica entre eles (Figura 4). Ao invés disso, há uma interdependência entre as partes, de maneira que cada aspecto influencia e sofre influência dos demais. Por seu caráter complexo, a estrutura não se constitui pela simples justaposição das partes, mas se reconfigura com base nas relações estabelecidas. Há ainda um elemento transversal ao todo. É o contexto cultural e identitário onde ocorrem as estratégias de gestão do desenvolvimento territorial, que precisa ser reconhecido e valorizado, sob o risco de que haja um distanciamento entre aquilo que se propõe e a realidade concreta onde se pretende intervir.

Em síntese, a gestão do desenvolvimento territorial pode ser definida como: **um processo que pressupõe (i) a articulação entre atores distintos, a negociação de interesses e pactuação de objetivos comuns (ou complementares), (ii) a configuração de um arranjo interorganizacional, (iii) o planejamento e a gestão das ações de interesse público, e (iv) a construção e implementação de um projeto orientador das estratégias de desenvolvimento territorial.**





**Figura 4 - Dimensões da Gestão do Desenvolvimento Territorial**

Fonte: Elaboração própria (2017).

Esta definição não tem caráter prescritivo, nem existe a pretensão de uma síntese totalizante. Seu intuito é tão somente a delimitação de um quadro de congruência, construído a partir do acúmulo de conhecimento já produzido sobre o tema, que sirva de referência e facilite os processos de análise e a operacionalização de estratégias de gestão do desenvolvimento territorial.

Uma ressalva importante a ser feita é sobre a forma como estas categorias foram construídas a partir do diálogo e das idas e vindas entre a leitura e seleção dos referenciais analítico-conceituais mobilizados e a imersão na experiência empírica de intervenção no território. Ainda que, por força do formato tradicional e linear como o texto acadêmico se apresenta, este vai-e-vem empírico-teórico seja um movimento difícil de capturar, sua relevância para os achados da presente tese precisa ser destacada.

Além das dimensões elencadas na Figura 4, convém destacar outros aspectos que, embora não apareçam de forma explícita nas definições apresentadas, também

comparecem como elementos importantes e transversais à gestão do desenvolvimento territorial. São eles: intersectorialidade (FARAH, 2001; KNOPP; ALCOFORADO, 2010; KLINK, 2013); liderança (FISCHER, 1996; 2007); participação (TENÓRIO, 2007; VILELLA; PINTO, 2009).

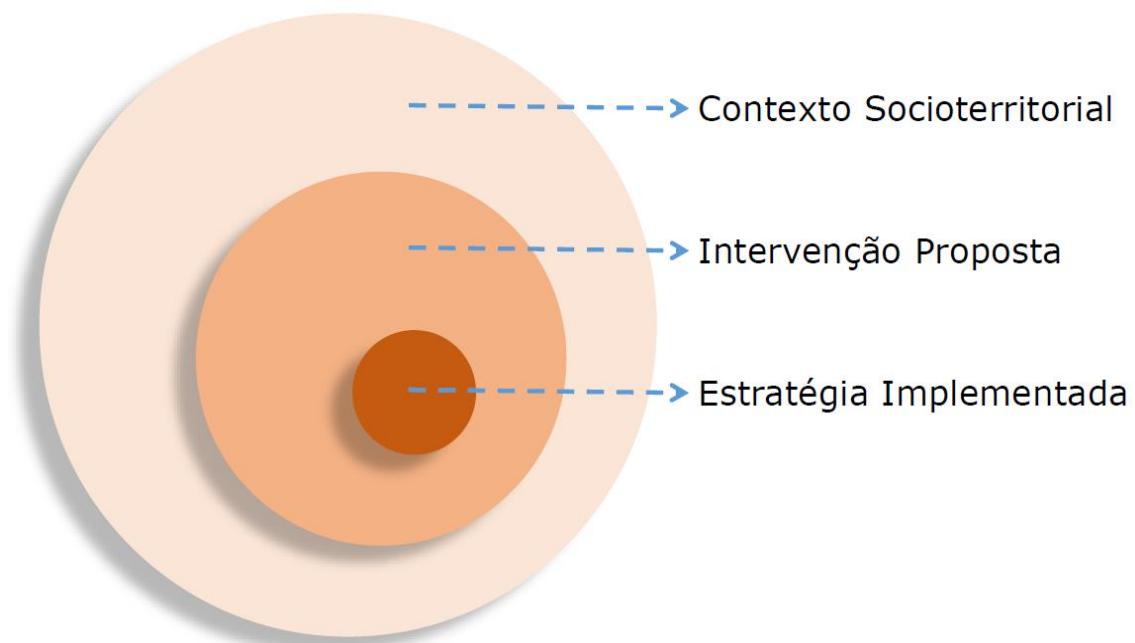
### **PARTE III – A CONSTRUÇÃO DE ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL EM EMPREENDIMENTOS DE HABITAÇÃO SOCIAL: O CASO DO BOSQUE DAS BROMÉLIAS**

Na primeira e segunda partes deste trabalho, respectivamente, realizou-se um debate sobre os efeitos do Programa Minha Casa, Minha Vida na reconfiguração das cidades e sobre as referências teórico conceituais que dão ancoragem à gestão do desenvolvimento territorial. O objetivo desta Parte III do texto é discutir as implicações práticas da gestão do desenvolvimento territorial com base na experiência do Residencial Bosque das Bromélias – Salvador/Ba.

Vale lembrar aqui que a parte empírica da investigação foi construída a partir de uma pesquisa-ação realizada no referido território entre os anos de 2013 e 2016. Tal período corresponde ao tempo de execução do projeto *MINHA CASA, NOSSAS VIDAS: Construção Coletiva do Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Residencial Bosque das Bromélias/Salvador-Ba*, executado pelo Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia – CIAGS/UFBA, de cuja equipe o autor desta tese fez parte. Em linhas gerais, o projeto propunha uma intervenção voltada à construção de uma estratégia de desenvolvimento e requalificação territorial, alinhada às diretrizes de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Territórios (DIST), propostas pela Caixa Econômica Federal.

Tendo em vista as recomendações de natureza teórico-metodológicas dos capítulos anteriores, e como forma de melhor organizar a discussão, foram eleitos três níveis de análise (Figura 5). O primeiro deles é o **Contexto Socioterritorial** em que se situa a realidade investigada. Nele se apresenta o processo de ocupação e formação do território e a caracterização do contexto social, econômico, cultural e identitário configurado. O segundo nível analítico diz respeito à **Intervenção Proposta** pela universidade naquele recorte do espaço, com foco na construção de uma estratégia de desenvolvimento integrado e sustentável do território. O último nível de análise é a **Estratégia** propriamente dita, examinada a partir das dimensões sugeridas no Capítulo 4 da tese.

Esta estrutura analítica configura uma entre as várias formas possíveis de análise e apresentação dos dados. Ainda que não haja pretensão de ser autoritário e prescritivo, ela não deixa de representar uma arbitrariedade, desde quando parte das escolhas do pesquisador e reflete sua visão de mundo. Como já alertava Souza Santos (2003), a ciência possui também uma face retórica e argumentativa, como discurso endereçado ao autoconvencimento do pesquisador, ao convencimento da comunidade científica e da sociedade.



**Figura 5 - Níveis de análise empírica da pesquisa**

Fonte: Elaboração própria (2017).

Conforme se observa na Figura 5, os três níveis analíticos obedecem a uma hierarquia que parte do nível mais amplo (contextual), passando por um nível meso (o projeto de intervenção), até chegar ao nível de análise mais específico (a estratégia implementada). Isto se justifica por conta da influência exercida por um nível em relação ao outro, na ordem como se coloca. Dito de outro modo, as especificidades do contexto territorial em que se deu a intervenção influenciaram fortemente a forma como o projeto foi desenhado e executado, o que, por sua vez, se refletiu na estratégia de desenvolvimento e requalificação territorial proposta.

Não se pode perder de vista, todavia, a compreensão de desenvolvimento aqui defendida, que o considera como um processo não linear de construção social, situado espacial e temporalmente. Assim, da mesma forma como as estratégias de desenvolvimento territorial precisam se adaptar às peculiaridades de cada contexto, elas devem de igual modo servir à sua transformação, configurando uma via de mão dupla, com fluxos multidirecionais. A simplificação do modelo analítico aqui presente tem natureza heurística e a hierarquia de níveis proposta tem função didática, visando facilitar a organização dos fatos, a sua discussão e os resultados. Neste sentido, os três capítulos que compõem esta terceira parte, apresentam a discussão pormenorizada de cada um dos pontos de análise.

Os Capítulos 5 e 6 – contexto socioterritorial e projeto de intervenção – têm um caráter mais descritivo, com foco na caracterização do contexto e na ilustração dos elementos da intervenção territorial.

O Capítulo 7 tem cunho analítico e explicativo. Com base na caracterização apresentada nas seções que o precedem, analisa-se a estratégia de gestão do desenvolvimento territorial implementada no Bosque das Bromélias, utilizando o quadro analítico proposto no Capítulo 4.

## 5. CONTEXTO SOCIOTERRITORIAL DO BOSQUE DAS BROMÉLIAS.

*“Oh, quem é do gueto é do gueto!  
Não pode esquecer das origens do gueto!  
Essa galera boa que acorda bem cedo  
Para poder trabalhar.”<sup>6</sup>  
(Desconhecido)*

A análise do contexto socioterritorial do recorte urbano sobre o qual esta tese se debruça tem como pano de fundo a discussão sobre o papel exercido pela habitação na produção de novas urbanidades, que aqui são denominadas de territórios intraurbanos de habitação social. Geralmente localizados em zonas periféricas das cidades, distantes das áreas centrais, de equipamentos públicos e de fontes de trabalho e renda, estes territórios possuem uma inserção urbana precária, o que imprime neles uma série de peculiaridades – tanto em termos de problemas como de potencialidades – que precisam ser apreendidas ante os esforços de construir alternativas ao seu desenvolvimento.

O Residencial Bosque das Bromélias, localizado em Salvador/Ba, é um destes territórios. O empreendimento foi construído no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), e é destinado à habitação de interesse social para atendimento de população de baixa renda – famílias com renda mensal entre 0 e 3 salários mínimos. De acordo com informações fornecidas pela Gerência Regional de Habitação da CAIXA em Salvador (GIHAB/SA) e pela Secretaria Municipal de Infraestrutura e Defesa Civil (SINDEC/Salvador), o Bosque das Bromélias foi um dos primeiros empreendimentos contratados e entregues pelo PMCMV em Salvador, ainda na primeira fase do programa. Juntamente com os Residenciais Quinta da Glória, Assis Valente, Sítio Isabel, Morada do Atlântico e Recanto das Margaridas, integrou o primeiro ciclo de contratações do Minha Casa Minha Vida no município de Salvador.

---

<sup>6</sup> Estrofe cantada por uma liderança local durante o Festival Bromélias em Ação, realizado em Julho de 2016, como parte do projeto coordenado pelo CIAGS/UFBA.

O empreendimento é composto por seis conjuntos habitacionais. Ao todo são duas mil e quatrocentas unidades habitacionais, onde reside uma população estimada em cerca de oito mil pessoas. (Tabela 1).

**Tabela 1 - Empreendimentos de habitação social do Bosque das Bromélias**

<b>Empreendimento</b>	<b>Identificação (cor)</b>	<b>Ano de Entrega</b>	<b>Tipologia Habitacional</b>	<b>Nº Unidades Habitacionais</b>
Bosque das Bromélias I	-	2014	Apartamento	340
Bosque das Bromélias II	Cinza	2011	Apartamento	300
Bosque das Bromélias III	Amarelo	2011	Apartamento	380
Bosque das Bromélias IV	Rosa	2012	Apartamento	500
Bosque das Bromélias V	Verde	2012	Apartamento	500
Bosque das Bromélias VI	Marrom	2013	Apartamento	380
<b>TOTAL</b>				<b>2.400</b>

Fonte: Elaboração própria (2016).

No tocante à organização do território, cada conjunto habitacional está constituído sob a forma de condomínio, cuja gestão é colegiada, contando com um grupo gestor formado pelo síndico, subsíndico e conselho fiscal, além de 01 representante de cada torre residencial.

Durante o período que antecedeu a entrega e ocupação dos apartamentos, estes grupos gestores foram constituídos e participam de uma série de capacitações sobre gestão condominial, no âmbito do Trabalho Técnico Social realizado pela Caixa Econômica Federal por meio de uma organização terceirizada, que também foi responsável pela assessoria técnica no processo de constituição e formalização dos condomínios. Estas iniciativas integraram a primeira fase do Trabalho Técnico Social (TTS), instruído pela Portaria nº 21/2014 da Secretaria Nacional de Habitação / MCidades, cuja responsabilidade é da CAIXA enquanto agente executor do Programa. A segunda etapa do Trabalho Social, que deveria ser executada pela Prefeitura Municipal de Salvador no período de pós-ocupação, ainda não foi realizada.

Cada condomínio é formado por um conjunto de torres residenciais de cinco andares cada, com vinte unidades habitacionais (quatro apartamentos por andar).

Além dos apartamentos, em cada condomínio há uma área de estacionamento e um conjunto de equipamentos de uso comum (quiosque multiuso coberto, parque infantil e campo de futebol (Imagem 1). A área de cada condomínio é delimitada por cercas e a ligação entre eles se dá por uma via principal de acesso ao Residencial.



**Imagem 1 – Padrão construtivo dos condomínios do Bosque das Bromélias**

Fonte: Acervo do autor (2016).

A ocupação dos condomínios ocorreu de forma paulatina ao longo de três anos. Os primeiros empreendimentos formalmente ocupados foram o Bosque das Bromélias II e III (2011), seguidos dos conjuntos IV e V (2012), e VI (2013). O último condomínio formalmente ocupado foi o Bosque das Bromélias I, entregue em 2014. Essa diferença no período de ocupação é fonte de alguns conflitos verificados internamente entre os que “chegaram primeiro” e os que “vieram depois”.

A partir do contato cotidiano com o território e das interações com moradores e lideranças locais, bem como a observação de momentos de discussão coletiva, foi possível perceber que estes conflitos têm raízes mais profundas, ligadas à atuação de diferentes movimentos sociais que indicaram beneficiários para as habitações – uma das formas de acesso ao Programa – e exercem influência no território. No Bosque das Bromélias, residem lideranças de vários movimentos sociais urbanos de luta pelo direito à cidade e à moradia. Foram identificadas pessoas ligadas à União



por Moradia Popular (UMP-Ba), ao Movimento Sem Teto da Bahia (MSTB), ao Movimento Sem Teto de Salvador (MSTS), ao Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM), entre outros. Ainda que estes movimentos levantem as mesmas bandeiras e lutem pelos mesmos direitos, seus princípios norteadores e as formas como marcam a sua ação são distintas, o que contribui para que haja divergências entre eles.

Outra característica marcante do território e que também é face de conflito diz respeito às cores dos empreendimentos. Conforme descrito na Tabela 1 e ilustrado na Imagem 2, cada conjunto residencial possui uma cor diferente. À exceção do Bromélias I, cuja ocupação ocorreu bem depois que os outros já estavam habitados, todos os demais condomínios são identificados e nominados pelas suas cores.



**Imagem 2 - Visão panorâmica do Residencial Bosque das Bromélias**

Fonte: CAIXA, (2015).

Talvez pelas mesmas razões, de origem dos beneficiários e de influência de distintos movimentos sociais, observam-se variações na dinâmica social de cada empreendimento que constituem elementos de diferenciação, ou de criação de estereótipos entre eles. Situação emblemática era a disputa que ocorria, quando do início da pesquisa/intervenção, entre o “Condomínio Verde” e o “Condomínio Cinza”, reproduzida no discurso de muitos de seus moradores e das lideranças locais.

Enquanto os primeiros tentavam construir um conjunto de regras de organização condominial e eram tachados como os que “queriam ser ricos”, os outros eram acusados de “favelizar” o novo território por reproduzir práticas das suas ocupações de origem. Quando da organização dos primeiros encontros realizados no território, ainda para apresentar o projeto à população local, um membro do grupo gestor do Residencial Bromélias II (cinza), foi veemente na afirmação de que “*se a atividade do projeto for no verde, o povo do cinza não vai, nem conte com a gente*”<sup>7</sup>. As cercas ideológicas eram tão visíveis quanto as cercas físicas erguidas entre os condomínios.

O cenário descrito amplia as dificuldades de coesão social e de fortalecimento de vínculos entre as pessoas, elementos importantes na construção da identidade territorial. O relato de uma liderança local durante uma das oficinas do projeto coordenado pelo CIAGS/UFBA, expressa bem esta situação: “*Se as pessoas não se conhecem e não convivem, nós vamos construindo um espaço sem identidade, uma cidade sem identidade*”<sup>8</sup>. Outras fragilidades decorrentes disso residem na falta de comunicação interna entre os moradores, o que dificulta o delineamento de estratégias de mobilização local, e na inexistência de relações de confiança entre as pessoas para a pactuação de ações conjuntas.

A localização do empreendimento é outro elemento importante a ser considerado. O Bosque das Bromélias está situado em uma área periurbana, às margens da Rodovia BA-526, o que acrescenta um dado novo às tendências de expansão urbana do município de Salvador apontadas anteriormente por Gordilho Souza (2001) e Carvalho (2008). Além dos vetores de expansão da Orla Atlântica Norte, Miolo e Subúrbio Ferroviário, tem-se agora o vetor do entorno da estrada Cia-Aeroporto, região que aparecia no diagnóstico habitacional da cidade de Salvador (SALVADOR, 2008, p.19) como área rural. Por estar ainda em construção, o entorno territorial do Bosque das Bromélias é caracterizado pela inserção urbana precária, o que dificulta o acesso da população a equipamentos e serviços básicos e a possíveis postos de trabalho.

---

<sup>7</sup> Trecho da fala de um líder do Bosque das Bromélias II durante reunião ocorrida em 2013.

<sup>8</sup> Trecho da fala da representante do Bosque das Bromélias V em uma oficina de governança e organização comunitária realizada em 2015.

Não existem equipamentos de saúde, educação (à exceção da creche municipal) e segurança pública no entorno do empreendimento. Os serviços mais próximos estão localizados no bairro de São Cristóvão – Salvador. Apenas em 2016, cinco anos após a mudança dos primeiros habitantes, foi inaugurada no residencial uma creche-escola com oferta de educação infantil para atendimento de crianças de 0 a 5 anos. Os estudantes de ensino fundamental I e II, que estudam principalmente em escolas do bairro de São Cristóvão, contam com um ônibus disponibilizado pela prefeitura de Salvador para deslocamento. Já os estudantes de ensino médio não dispõem do mesmo serviço, que foi ofertado pelo Governo do Estado durante determinado período, mas encontra-se suspenso. Isso contribui para a existência de altos níveis de evasão escolar e ociosidade por parte de adolescentes e jovens do empreendimento. Enquanto equipamentos de saúde, os residentes do Bosque das Bromélias recorrem ao Posto de Saúde de São Cristóvão, ou ao Hospital Menandro de Farias, localizado no município de Lauro de Freitas.

A população local conta com 01 linha de ônibus urbano. Existem ainda os ônibus intermunicipais que passam pela região, cujo valor da passagem é superior ao valor do sistema municipal, bem como meios de transporte alternativos, que atuam de forma irregular no território.

Outro problema verificado no empreendimento é a ausência de um espaço comercial, onde a população possa adquirir itens básicos como alimentos, mantimentos, etc. A inexistência de um equipamento como esse, somada à dificuldade em se deslocar até o bairro mais próximo para fazer pequenas compras ou acessar serviços rápidos, faz com que comecem a surgir soluções locais, ainda que improvisadas e irregulares. Novamente, verifica-se aqui a mesma situação já observada por Amore, Shimbo e Rufino (2015, p.69) em outros empreendimentos no Brasil, de criação de “um setor terciário informal no entorno dos empreendimentos ou improvisados nas próprias unidades, com vistas a oferecer produtos básicos aos moradores”.

Já desde as primeiras visitas exploratórias de campo foi possível observar a ausência de infraestrutura local para atividades de comércio e oferta de serviços, bem como a utilização de alguns imóveis, principalmente os que estão localizados nos andares térreos dos prédios, para atividades comerciais diversas, como quitandas,

mercadinhos, bares, lanchonetes, *lan houses*, etc. Além disso, havia estabelecimentos comerciais, montados com estruturas de madeira e lona, instalados nas calçadas da via principal de acesso ao Residencial e nas áreas de estacionamento dos condomínios (Imagem 3).



**Imagem 3 – Áreas comerciais irregulares no Bosque das Bromélias**

Fonte: Acervo do CIAGS (2015).

Tal evidência realça algumas falhas de concepção do empreendimento, do ponto de vista do projeto urbanístico, entre elas a não previsão de espaço físico para a instalação de equipamentos de utilidade pública, como um centro comercial. Além disso, suscita uma reflexão relacionada à apropriação indevida dos espaços públicos por parte da população, ou ainda à noção de público e privado compartilhada por aqueles sujeitos, no caso da “privatização” de calçadas e estacionamentos. Se, por um lado, a não destinação de área para a instalação de empreendimentos comerciais e/ou de serviços justifica e, em certa medida, até legitima esse comportamento, por outro lado, tal atitude impacta tanto na dinâmica de utilização dos espaços comuns do território quanto nas relações sociais ali estabelecidas.

Como parte do projeto de intervenção coordenado pelo CIAGS/UFBA, realizou-se em 2014 uma pesquisa censitária tendo em vista conhecer a realidade do condomínio e traçar um perfil socioeconômico da população local, o mais fidedigno possível a esta realidade. O inquérito consistia em um questionário com 52 questões. A metodologia utilizada para a aplicação de questionários considerou a existência de 3 situações possíveis: 1) o morador que concordou em participar da pesquisa e

respondeu ao questionário; 2) o morador que estava em seu apartamento, mas se recusou a responder à pesquisa; 3) os apartamentos que estavam fechados no período de aplicação dos questionários.

Ao todo, foram visitados 2.060 apartamentos, sendo que em 1.145 (55,6%) deles foi encontrado algum morador. Os 915 (44,4%) apartamentos restantes estavam fechados, ou por estarem desocupados ou pela ausência de residentes quando da visita dos pesquisadores. Dos 1.145 domicílios com moradores presentes, 1.042 (91%) aceitaram ser entrevistados e 103 moradores (9%) se recusaram a participar da pesquisa. Vale ressaltar que, à época, o Conjunto Bosque das Bromélias I ainda não estava ocupado, ou seja, os 2.060 apartamentos visitados correspondiam à totalidade das unidades habitacionais até então entregues no empreendimento.

Os resultados deste diagnóstico resultaram em um relatório do Perfil Socioeconômico do Bosque das Bromélias (CIAGS, 2014), e também foram apresentados em detalhes por Fischer, Silva e Soares (2015)<sup>9</sup>. Estas informações, somadas às visitas exploratórias de campo e outras incursões no território possibilitaram uma caracterização socioeconômica da população local.

De acordo com o diagnóstico, o território apresenta um relativo equilíbrio de população masculina e feminina, sendo a maioria dos residentes (54%) constituída por mulheres. O tamanho médio das famílias é de três pessoas. Com relação à faixa etária, há uma predominância de crianças, adolescentes e jovens, sendo que 53% dos residentes têm até 30 anos de idade. Em termos de escolaridade, há predominância de pessoas com ensino fundamental incompleto. No que respeita ao perfil socioeconômico da população, a renda familiar média é de até dois salários mínimos. Em relação à situação ocupacional, chama atenção o número significativo de desempregados. Apenas uma pequena parcela da população possui emprego com carteira assinada. Algumas pessoas afirmam desenvolver atividades informais, obtendo uma renda pontual e descontínua. Foram declaradas ainda algumas atividades autônomas como catador, manicure, diarista, etc. Contudo, a distância do

---

<sup>9</sup> FISCHER, T.; SILVA, F. R. M.; SOARES, R. M. F. Bosque das Bromélias: mobilizações do presente, virtualidades do futuro – uma construção parentética. In: FERNANDES, A.; LACERDA, N.; PONTUAL, V. (orgs). **Desenvolvimento, Planejamento e Governança: expressões do debate contemporâneo**. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital / ANPUR, 2015.

perímetro urbano dificulta o desenvolvimento de tais atividades e, conseqüentemente, a obtenção de renda. Outra fonte de renda comum são os benefícios dos programas sociais, seja de aposentadoria ou dos programas de transferência de renda como o bolsa família.

Expressiva parcela dos moradores afirma ser de religião católica (44,2%) ou protestante (34,8%), com ocorrência, em menor proporção, de outras manifestações religiosas.

Em se tratando de relações sociais e de organização comunitária dos moradores, verificou-se que existem no território estruturas de governança e instâncias colegiadas de decisão, mobilizadas principalmente pelos grupos gestores dos condomínios. Todavia, observou-se também a necessidade de fortalecer estas estruturas e fomentar uma maior participação da população, tendo em vista a discussão coletiva dos problemas locais e a construção conjunta de alternativas. Considerável parcela dos moradores locais reconhecia a existência destas estruturas de governança, mas afirmava não participar das mesmas.

Uma das questões buscou averiguar a existência de redes de proteção social locais, caracterizadas pelas relações sociais de solidariedade e ajuda mútua entre os moradores. As respostas revelaram que tal rede é bastante frágil. Apenas 15% dos respondentes afirmou recorrer a moradores locais – vizinhos, síndico, etc. – em caso de problemas familiares em geral. Tal situação é indicativa de um baixo capital social local, demonstrado pelo pouco sentimento de coletividade.

O estudo abordou ainda a percepção dos moradores com relação ambiente em que vivem e o sentimento de identidade e pertença ao território, bem como as formas de utilização dos espaços comuns. A maioria dos moradores entrevistados (56%) afirmou não utilizar as áreas comuns do condomínio, como quiosque multiuso, parque infantil e campo de futebol. Este achado aponta a necessidade de incentivar o uso de tais espaços resignificando-os como ambientes de convivência, o que pode contribuir para criar e fortalecer laços de identificação entre as pessoas e o sentimento de pertencimento ao território.

A partir da caracterização do contexto socioterritorial do empreendimento e do confronto desta realidade com outros exemplos de conjuntos habitacionais de

interesse social na Bahia e no Brasil, pode-se afirmar que o Bosque das Bromélias constitui um microcosmos social que resume e reflete as particularidades características destas novas urbanidades produzidas pelas políticas habitacionais do Brasil recente, sobretudo a partir do PMCMV.

Situado em um espaço “sem cidade”, o Bosque das Bromélias reúne mais de duas mil famílias que compartilham, além de um território, um conjunto de carências e demandas sociais mal resolvidas e a ausência de equipamentos e serviços públicos, ou seja, a ausência de cidade. Construído a partir das migrações de pessoas de várias regiões da cidade e de outros municípios, com trajetórias, culturas e interesses diversificados, o território do Bosque das Bromélias é pleno de pluralidade e diversidade, tensões e conflitos entre poderes difusos, bem como de possibilidades de construção de estratégias inovadoras de ação conjunta e concertação social na direção do bem-estar coletivo.

Diferente do que acontece em outros contextos territoriais onde se verificam processos históricos e sociais marcados pela construção de uma identidade coletiva e de um senso de comunidade fortalecidos ao longo do tempo, os territórios criados no âmbito do PCMMV são caracterizados pela precariedade dos vínculos sociais e baixo nível de capital social, vez que são formados por pessoas de variadas origens, que nunca conviveram juntas e agora, na nova casa, compartilham o mesmo espaço. Cada um destes atores possui interesses, projetos e agendas distintas, algumas complementares, outras excludentes, e outras danosas. No Bosque das Bromélias, por exemplo, além de lideranças locais, representantes de movimentos sociais (a maioria, de luta pelo direito à cidade e à moradia digna), ONGs, igrejas e partidos políticos, verifica-se ainda a ação de organizações ligadas ao tráfico de drogas na região. A segregação socioespacial, o insulamento em condomínios, o isolamento e distância dos núcleos urbanos mais adensados e a ausência do poder público fazem desse território um espaço propício à instalação de atividades como esta.

Ainda em 2013, antes do início efetivo do projeto de DIST executado no território pelo CIAGS/UFBA, um documento apresentado pela então Gerência Regional de Desenvolvimento Urbano e Rural da CAIXA em Salvador (GIDUR/SA, 2013), sobre o Bosque das Bromélias, apontou um conjunto de “Problemas Gerais” identificados empreendimento. Entre as situações problemáticas destacadas em GIDUR/SA (2013)

estavam: uso de drogas e alcoolismo elevados; tráfico de drogas bastante atuante; ociosidade latente – todas as faixas etárias e gêneros; nível elevado de violência; dificuldade grave de transporte; infraestrutura e iluminação de acesso aos Condomínios precária; falta de acessibilidade; descrédito quanto ao poder público (cultura do imediatismo e desconfiança); ocorrência de vendas e locações irregulares de unidades habitacionais; uso irregular das áreas comuns e dos apartamentos para fins comerciais; dificuldades de convivência comunitária; necessidade de mudança cultural em função do novo modelo de moradia (vida em coletividade, regras condominiais, participação em assembleias, escuta, acato à decisão da maioria, pagamento da taxa condominial).

Some-se a isso o fato de que, assim como o Bosque das Bromélias, a maioria destes empreendimentos de habitação social está localizada nas franjas urbanas, isto quando não inteiramente apartados do tecido urbano estabelecido, configurando recortes urbanos em espaços “sem cidade”.

O conjunto destas evidências confirma um dos pressupostos elencados na introdução desta tese, de que as políticas habitacionais do período recente, notadamente o Programa Minha Casa Minha Vida, têm sido responsáveis pela produção de novos territórios intraurbanos, cuja inserção urbana é precária.

Em grande medida, estas precariedades são acarretadas pela lógica mercadológica e pelos interesses econômicos do mercado imobiliário que, atrelado a interesses políticos de governos locais, orientam a localização dos empreendimentos e conduzem a política habitacional a partir das demandas da expansão capitalista. Tal constatação corrobora a afirmação de Santos e colaboradores (2014) de que

[...] apesar de inovar na implementação de política habitacional voltada para a população situada nas menores faixas de renda, o PMCMV garante precariamente o direito constitucionalmente instituído, não sendo exatamente um exemplo de autonomia, mas de concretização de interesses econômicos da indústria da construção civil e do mercado imobiliário, parceiros estratégicos das forças políticas à frente do governo e que, em tempos de crise, potencializam seus lucros através da ampliação de mercados. (SANTOS *et al.*, 2014, p. 714)



Pode-se afirmar que as novas urbanidades configuradas pelos territórios intraurbanos de habitação social são caracterizadas por dois aspectos distintivos. Um deles, mais concreto, está relacionado ao espaço físico propriamente dito, aos padrões construtivos e ao aspecto urbanístico destes territórios, com impactos significativos para a produção da cidade e da paisagem urbana. O outro aspecto, mais subjetivo, diz respeito às relações sociais urdidas nestes territórios, bem como as conexões estabelecidas como a cidade onde se inserem.

Tendo em vista este panorama, o desafio que se coloca diante de qualquer tentativa de desenvolvimento destes recortes urbanos é o de fomentar o estabelecimento de vínculos e a coesão social e garantir a necessária inserção dos territórios intraurbanos na dinâmica da cidade.

## **6. A CONSTRUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BOSQUE DAS BROMÉLIAS**

Uma vez apresentado o contexto socioterritorial configurado no Bosque das Bromélias e as potencialidades e desafios que o conformam, este capítulo debate o projeto de intervenção executado pelo Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia (CIAGS/UFBA) naquele recorte do espaço, tendo em vista a construção de uma estratégia de desenvolvimento territorial.

Antes de partir para a discussão mais detalhada da experiência do Bosque das Bromélias, convém situá-la no espectro mais amplo de construção de metodologias de intervenção em territórios de habitação social, com foco no desenvolvimento. Assim, a subseção que segue apresenta o programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Territórios (DIST) para, posteriormente, analisar a sua execução em uma experiência localizada e, a partir deste experimento, discutir os limites e possibilidades da gestão do desenvolvimento territorial em empreendimentos de habitação social no Brasil.

### **6.1 A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTÁVEL DE TERRITÓRIOS – DIST**

Ao longo da trajetória do PMCMV, e a partir das avaliações da CAIXA – seu principal agente executor – verificou-se que diversos empreendimentos criados, sobretudo aqueles altamente adensados, apresentavam um conjunto de características e necessidades específicas, como as discutidas na seção anterior. Diante disso, aventou-se a possibilidade de implementação de projetos voltados ao desenvolvimento destes territórios, como forma de contribuir para a instauração de um círculo virtuoso que estimulasse a alavancagem das potencialidades locais e a ampliação de oportunidades para seus moradores. É daí que surge a estratégia de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Território (DIST), lançada em 2013, com o objetivo de criar e testar metodologias de desenvolvimento territorial em empreendimentos de habitação de interesse social no âmbito do Programa Minha

Casa, Minha Vida. Fomentada pelo Fundo Socioambiental da CAIXA e executada por diferentes instituições brasileiras, a primeira etapa do DIST aconteceu entre 2013 e 2016, em dez territórios de habitação social, nas cinco regiões brasileiras (Quadro 3).

**Quadro 3 – Experiências de DIST no Brasil (Primeira Fase)**

<b>Empreendimento</b>	<b>Localização</b>	<b>Projeto</b>	<b>Instituição Executora</b>
Guapurá, Prainha, Vila Progresso e Caminho da União	Baixada Santista – SP	Guerreiros Sem Armas e o Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Território nos Municípios de Itanhaém, Guarujá e Santos-SP	Instituto Elos Brasil
Fernandas	Campo Grande – MS	DIST Fernandas	SEBRAE/MS - Mato Grosso do Sul
Jardim do Cerrado	Goiânia – GO	Jardim do Cerrado – da Casa ao Território	IADH - Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano
Vista Bela	Londrina – PR	Desenvolvimento Integrado Sustentável Territorial do Residencial Vista Bela e seu entorno	Polis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais
Cidade do Povo	Rio Branco – AC	DIST 2 - Rio Branco/AC	Ciranda - Cultura, Comunicação e Meio Ambiente
Bosque das Bromélias	Salvador – BA	Minha Casa, Nossas Vidas - Construção Coletiva do Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Residencial Bosque das Bromélias - Salvador/BA	UFBA - Universidade Federal da Bahia
Viver Melhor	Manaus – AM	Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentável para o Território - Residencial Viver Melhor - Manaus/AM	Associação Organização Não Governamental Nymuendaju
Brisa do Lago	Arapiraca – AL	DIST - Brisa do Lago / Arapiraca	IADH - Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano
Jardim Bassoli	Campinas – SP	Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Território do Conjunto Residencial Jardim Bassoli - MCMV/Campinas	Polis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais
Parque Valdoriosa	Queimados – RJ	Projeto de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Território do Conjunto Habitacional Parque Valdoriosa e seu entorno	IETS - Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade

Fonte: Elaboração própria (2017).

Como evidenciado no Quadro 3, os territórios objeto do DIST I representavam a diversidade regional brasileira e as instituições convidadas para executar as propostas – por meio da celebração de Acordos de Cooperação Financeira com a CAIXA – eram reconhecidas nacionalmente por seu histórico de atuação e sua expertise em projetos de desenvolvimento social/local/comunitário/territorial. Cada entidade executora tinha a liberdade de elaborar e propor projetos de acordo com a sua forma de atuação, devendo atentar para a adequação à realidade local e apontar elementos de inovação, sustentabilidade e reaplicabilidade da proposta.

A inovação estava relacionada ao desenvolvimento de novas tecnologias sociais, ou à utilização de tecnologias existentes combinadas de forma inovadora. A sustentabilidade dizia respeito à mobilização de capacidades locais e à garantia de continuidade das ações e perenidade do processo de desenvolvimento. Em termos de reaplicabilidade, os projetos deveriam ser potencialmente adaptáveis a outros contextos, não pela mera replicação dos processos, mas pela recriação de estratégias com base na realidade local.

A proposta deste primeiro ciclo foi a sistematização de uma estratégia piloto, a partir das contribuições de cada projeto, que se constituísse como uma inovação metodológica aplicável aos processos de pós-ocupação dos empreendimentos de habitação de interesse social e fosse adaptável a diferentes contextos e realidades. Para tanto, além da CAIXA e das instituições executoras dos projetos, foram mobilizados outros parceiros estratégicos como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e o Ministério das Cidades.

Assim, configurou-se em torno do DIST I um arranjo institucional formado pelos seguintes atores estratégicos:

- Fundo Socioambiental (FSA/CAIXA) – órgão financiador da estratégia;
- Gerência Nacional de Sustentabilidade e Responsabilidade Socioambiental (GERSA/CAIXA) – responsável pela coordenação do DIST em âmbito nacional;
- Gerências Regionais de Habitação (GIHABs/CAIXA) – responsáveis pelo acompanhamento e coordenação locais;
- Instituições Executoras (AEX) – responsáveis pela proposição e implementação dos projetos nos territórios;

- PNUD – responsável pelo acompanhamento, sistematização e desenvolvimento metodológico;
- Secretaria de Habitação do Ministério das Cidades – acompanhamento da estratégia e aperfeiçoamento e melhoria contínua dos marcos regulatórios da habitação de interesse social.

No âmbito deste grupo de trabalho, foram realizados 02 seminários nacionais em Brasília-DF, diversas oficinas de trabalho e rodas de diálogo temáticas que aconteceram tanto em encontros presenciais como em vídeo e áudioconferências. Outra ferramenta importante foi a criação de um espaço virtual de interação, produção conjunta e gestão compartilhada do conhecimento. Isto possibilitou o surgimento de uma cultura de experimentação, intercâmbio, interação e aprendizado permanente entre os diferentes projetos e destes com os demais parceiros.

Conforme evidenciado no Guia de Referência DIST – documento que é fruto deste acúmulo de aprendizado – “a implementação dos Projetos DIST pode constituir, ao mesmo tempo em que se realiza em cada localidade, uma *comunidade de aprendizagem*”. As interações e avanços desta comunidade de aprendizagem, permitiram a identificação de temas recorrentes e de divergências e convergências metodológicas, contribuindo para a construção de uma visão sistêmica do processo e para que a estratégia ganhasse consistência. Chegou-se então a uma definição do DIST como sendo:

uma estratégia de desenvolvimento territorial que busca atuar sistemicamente, interconectando as dimensões de governança territorial, dinamização econômica, promoção sociocultural e gestão ambiental, tendo como base de sustentabilidade o protagonismo das comunidades locais na sua condução, juntamente com a articulação de parcerias e redes de apoio aos territórios nos quais os projetos são implementados<sup>10</sup>.

A estratégia se estrutura a partir de quatro dimensões, quais sejam: governança territorial, dinamização econômica, promoção sociocultural e gestão ambiental. Tais dimensões constituem indicadores de verificação da efetividade da estratégia e dos

---

<sup>10</sup> Definição proposta no Documento de Orientações para a elaboração de projetos DIST – Fase II. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/sustentabilidade/fundo-socio-ambiental/Paginas/default.aspx>

projetos. Cada dimensão possui um conjunto de variáveis indicativas, como exposto na Figura 6.



**Figura 6 - Indicadores e variáveis DIST**

Fonte: Guia de Referência DIST, CAIXA (2016).

Além das dimensões e das variáveis indicativas, o desenho metodológico do DIST é formado por alguns componentes que o sustentam e transversalizam. Há quatro componentes de sustentação da metodologia, denominados no Guia de Referência como pilares, que incidem sobre as diferentes dimensões da estratégia. São eles:

- **Construção do Protagonismo Local** – entendido como a constituição progressiva dos atores territoriais como criadores do seu próprio projeto de mudanças, como sujeitos do processo de desenvolvimento;
- **Tessitura de Parcerias e redes** – articulação com atores e instituições de diferentes naturezas;
- **Desenvolvimento de Capacidades** – educação para o desenvolvimento com base na identificação de potencialidades, vocações, desejos e possibilidades do território;

- **Impulsão de Empreendimentos Coletivos** – fomento a projetos/empreendimentos coletivos conduzidos pelos moradores (a partir de seus sonhos, talentos e interesses), cuja implantação gera claros benefícios para o território.

Enquanto componentes transversais – ou vetores, definidos como “veiculadores de fluxos que contribuem para a sustentabilidade dos processos e dinâmicas”, têm-se:

- Fortalecimento da identidade territorial;
- A cultura de paz (convívio de diferenças e gestão de conflitos);
- Alavancagem de ativos locais;
- Aprendizagem vivencial;
- Ampliação da conectividade / reconhecimento dos atores territoriais.

Além dos pilares e dos vetores, o desenho metodológico pressupõe ainda a existência de um repertório amplo e aberto de instrumentos, ou dispositivos, de que se pode lançar mão na execução das ações.

Como demonstração da pertinência da estratégia, este repertório de recomendações metodológicas já foi utilizado como referência orientadora para a Fase II do DIST, lançada em Março de 2016.

## 6.2 O PROJETO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTÁVEL DO TERRITÓRIO DO BOSQUE DAS BROMÉLIAS

Depois de introduzido o panorama mais amplo de construção de uma estratégia de desenvolvimento territorial com foco específico em áreas de habitação de interesse social, discute-se agora com maior profundidade a sua aplicação em um contexto localizado. Trata-se da experiência vivenciada no Residencial Bosque das Bromélias, a partir da execução do projeto *MINHA CASA, NOSSAS VIDAS: Construção Coletiva*



*do Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Residencial Bosque das Bromélias/Salvador-BA, coordenado pelo CIAGS/UFBA.*

Uma particularidade do caso baiano do DIST diz respeito ao seu agente executor. Diferente das outras experiências, conduzidas em sua maioria por ONGs, na Bahia tem-se uma universidade pública como responsável pelo projeto. Com base nisso é que se afirma que a iniciativa implementada no Bosque das Bromélias caracteriza um caso concreto de relação entre universidade e sociedade em que, como poderá ser visto mais adiante, há uma interação contínua e dialógica entre percursos formativos e processos de desenvolvimento socioterritorial. Em função disso, julga-se necessário apresentar, de modo mais detido, o que é o Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia (CIAGS/UFBA), ainda que ele já tenha sido mencionado anteriormente.

O CIAGS foi criado em 2002 na Escola de Administração da UFBA, a partir do Núcleo de Estudos sobre Poder e Organizações Locais (NEPOL) – existente desde 1986 –, como um centro interdisciplinar que abrange atividades de pesquisa, ensino e extensão, oferecendo alternativas de qualificação para gestores sociais do desenvolvimento de territórios em múltiplas escalas, criando e testando modelos de formação apoiados em perfis de competência, bem como incentivando a produção e difusão do conhecimento na área e o desenvolvimento de inovações e tecnologias sociais de intervenção em territórios. O desenvolvimento territorial é o objeto de estudo do CIAGS desde a sua criação.

Como núcleo de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico, o centro mantém estreita articulação com a comunidade de pesquisadores em gestão social, seja por meio dos colóquios internacionais sobre o poder local e pelas oficinas de gestão que organiza, contando com pesquisadores nacionais e internacionais, gestores e representações da sociedade, ou ainda pela participação em sociedades científicas como a Associação de Pesquisa em Administração (ANPAD), Associação de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR) e a Rede de Pesquisadores em Gestão Social (RGS). Para a sua criação, recebeu apoio do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) e Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), através do Fundo Verde e Amarelo e do CT-Infra, para ser um centro de referência em gestão, com um modelo inovador de rede acadêmica articulada com a sociedade. Foi um dos 12

centros de referência do Programa TIB/2001/MCT/FINEP/CNPq, e foi avaliado pelo MCT/FINEP como o projeto mais bem-sucedido dentre os apoiados pelo Programa de Tecnologias Industriais Básicas do MCT/FINEP de 2001/2002 (Workshop de Avaliação realizado em 18 e 19/05/2005).

A partir do CIAGS, estrutura-se ainda o Programa de Desenvolvimento e Gestão Social (PDGS), responsável pela criação, testagem e difusão de modelos de formação de gestores para o desenvolvimento territorial, a partir de cursos como o Mestrado Multidisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social, o *Master in Social Administration* (MSA) em Gestão do Desenvolvimento Territorial, a Graduação Tecnológica em Gestão Pública e Social, além de diversas experiências de extensão. Para tanto, o PDGS/CIAGS conta com uma equipe interdisciplinar e interinstitucional de professores, estudantes, pesquisadores e técnicos que atuam em Salvador e outras localidades. Configura-se, assim, uma rede de produção de conhecimento e tecnologia para a gestão social do desenvolvimento territorial. Schommer (2005), ao analisar uma prática específica do PDGS, afirma que ele “pode ser visto como constelação de comunidades de prática, que fomenta a formação de comunidades de prática, gerando situações e condições que propiciam aprendizagem”.

Mais recentemente, foi criado no âmbito do CIAGS o Laboratório de Inovação e Tecnologias Sociais (LABOR), que conta com estrutura física, equipe técnica e pesquisadores com o objetivo de desenvolver territórios através de ações de pesquisa e extensão, da criação de tecnologias sociais inovadoras e competências nas áreas de gestão social, comunicação e educação à distância.

Assume-se o pressuposto de que as novas tecnologias de gestão territorial e tecnologias educacionais encontram-se em possível e desejável campo de convergência, de maneira que formar gestores para territórios é também um exercício de criatividade e daí surgem desafios e soluções. É com base nisso que se estrutura o desenho do CIAGS (Figura 7).



Figura 7 - Estrutura do CIAGS/PDGS/LABOR

Fonte: CIAGS (2016).

Disponível em: <https://labor.ufba.br/labor/sobre-o-ciags-pdgs>

Como se observa na Figura 7, o Projeto Minha Casa Nossas Vidas se insere na estrutura do CIAGS como a testagem de um modelo de educação de gestores da base territorial, que resulta em projetos e ações de formação cidadã. Ainda que tenha uma marca intensa de intervenção no território, a prática se ancora fortemente em um percurso formativo que a fortalece e dela se alimenta.

Tendo integrado a primeira fase do DIST, o projeto Minha Casa Nossas Vidas teve início no final de 2013 e estendeu suas atividades até março de 2017. Quando foi proposto, o arranjo de gestão do projeto contava com o CIAGS/UFBA como agente executor da ação e com a participação da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), que figurava como parceira estruturante. Considerável parte das atividades realizadas no primeiro ano foram executadas em conjunto com a instituição parceira.

O objetivo geral do projeto foi definido como: *Planejar e desenvolver ações de desenvolvimento integrado sustentável para o Residencial Bosque das Bromélias a*

*partir de uma estratégia de formação de gestores locais e do desenvolvimento de competências profissionais visando integração nos mundos do trabalho abrangendo as áreas de saúde, ambiente, cultura, comunicação, esporte, lazer e formação técnica profissional, aderentes a estratégia DIST da Caixa Econômica Federal.*

Conforme destacado por Fischer, Silva e Soares (2015), a intervenção era composta por um viés endógeno, com enfoque no desenvolvimento das potencialidades dos moradores, bem como um viés exógeno, pautado sobretudo na relação do empreendimento com a cidade. Isso vai ao encontro do que propõe Boisier (2003) quanto à existência de dois processos dinâmicos, inerentes ao desenvolvimento. Para o autor, um destes processos é voltado para dentro, relacionado à necessidade de recriação constante do processo, sem perda das suas características identitárias, e o outro, voltado para fora, que diz respeito às interações externas dos indivíduos e coletividades.

O escopo do projeto foi composto por seis metas, cada uma delas correspondendo a um objetivo específico, conforme exposto no Quadro 4

**Quadro 4 - Metas e objetivos específicos DIST Bosque das Bromélias**

Item	Meta	Objetivo Específico
1	Contextualização do Cenário e Diagnóstico	Realizar diagnóstico quantitativo e qualitativo junto aos moradores do empreendimento para reconhecimento do território interno e nos âmbitos do bairro e cidade com o mapeamento das oportunidades para trabalho e geração de renda.
2	Formação Cidadã e Qualificação profissional	Capacitar atores locais para o exercício da cidadania, gestão do território e em ofícios que promovam a sua inserção nos mundos do trabalho.
3	Comunicação e cultura	Elaborar e implantar ações de comunicação e cultura para o território contemplando tecnologias e mídias adaptadas às necessidades locais.
4	Requalificação das áreas verdes	Implantar ações de requalificação das áreas comuns do empreendimento sob a perspectiva da humanização do espaço físico, a partir de uma construção participativa junto aos moradores.
5	Saúde, esporte e lazer	Promover atividades de saúde, esporte e lazer junto aos moradores do empreendimento visando

		o fortalecimento dos laços de integração e adoção de práticas ligadas à saúde.
6	Governança Territorial	Fomentar a criação de estruturas de governança e redes locais para a sustentabilidade da estratégia de DIST.

Fonte: Adaptado de CIAGS (2013).

Nas ações do projeto há uma clara orientação à redução do estado de vulnerabilidade social e à ampliação da cidadania dos indivíduos e famílias residentes no local. Ainda que possuíssem a moradia, observou-se que outros aspectos relacionados à sociabilidade e oportunidades não eram atendidos a contento. Nesta afirmação, toma-se como referência o conceito de moradia digna, que ultrapassa a casa como abrigo e alcança a dimensão do viver bem, do espaço humanizado e do acesso a bens e serviços.

Aqui novamente observa-se uma aproximação do pensamento de Boisier (2003), na medida em que se retoma aspectos mais subjetivos, como as sociabilidades, o bem-estar e a qualidade de vida como sendo objetivos de uma proposta de desenvolvimento. Conforme o entendimento de Boisier (2003, p.01), o desenvolvimento “está relacionado ao alcance de um ambiente que facilite a capacitação do ser humano para se tornar pessoa humana, em sua dupla dimensão, biológica e espiritual, capaz, nesta última condição, de conhecer e amar”. Ainda de acordo com o autor, isso significa reposicionar o conceito de desenvolvimento em um marco construtivista, subjetivo, intersubjetivo e axiológico, com uma forte marca endógena. Assim a construção do desenvolvimento dependeria do fortalecimento de uma confiança coletiva na capacidade de "inventar" recursos, mobilizar os já existentes e agir de forma cooperativa e solidária do seu próprio território (BOISIER, 2003, p.01).

Um fator transversal da proposta é o fortalecimento do capital social local, com a produção de interações sociais positivas no território (SACHS; LAGES, 2001). Como expressado no Plano de Trabalho do Projeto (CIAGS, 2013), as metas visavam ao estabelecimento de relações de cooperação e confiança com a criação de um cenário local em que se observasse aquilo que Franco (2001) arrolou como elementos constitutivos do capital social, ou seja: 1) subordinação de interesses individuais aos

de grupos maiores; 2) trabalho em conjunto, visando a objetivos comuns ou ao benefício mútuo; 3) competência para se associar umas às outras e formar novas associações; 4) compartilhamento de valores e normas tanto para a formação de grupos e organizações estáveis, quanto para constituir, compartilhar a gestão; 5) valorização do local de modo a criar e manter contextos, onde se manifeste um *ethos* de comunidade.

Verifica-se um caráter marcante de incentivo à cooperação e à ação coletiva coordenada, o que dá demonstrações do tipo de desenvolvimento que se almejava construir, com a predominância de abordagens horizontais e a construção conjunta das ações pelos atores locais, em interação constante com outros sujeitos.

Todavia, como alertam Sachs e Lages (2001), não há como desconsiderar algumas barreiras que podem se impor a esse processo, sobretudo da perspectiva cultural, tais como a ausência de uma cultura de cooperação e o comportamento imediatista e clientelista, comum em populações em situação de exclusão, cujo comportamento geralmente se orienta pela busca de alternativas de curto prazo, de subsistência. Isto não significa dizer que esta organização sócio-política do território não seja possível.

A este respeito, concorda-se com Ruth Cardoso (citada por CASTELLS, 2010, p.89-90), quando afirma que:

Toda a cultura humana é dinâmica, e o ritmo de mudança é descontínuo. Depende da articulação entre mecanismos que favorecem as mudanças e os que levam à preservação das tradições. Os grupos que estão à margem dos progressos tecnológicos recentes têm, como todos os demais, condições para mudar ou resistir.

Exemplos de organização social em condições precárias de vida são comumente oferecidos por populações de assentados rurais, de moradores de favelas, de povos e comunidades tradicionais, etc. O que se coloca é que as condições para que esta organização aconteça nem sempre estão dadas. Sua construção, por vezes demanda estímulos externos no sentido de induzir processos de mudança social que sejam catalisadores de uma dinâmica local de desenvolvimento. Tal construção pressupõe ainda uma ancoragem em condições dignas de vida, tais como acesso a equipamentos e serviços básicos e a fontes de trabalho e renda.

Ao propor um projeto de desenvolvimento integrado e sustentável de um dado recorte territorial, a universidade se coloca no papel de agente indutor externo, mobilizando expertise e conhecimentos, bem como outros atores em torno da construção e da gestão dos processos de desenvolvimento territorial.

No Bosque das Bromélias, os problemas a serem enfrentados estavam relacionados sobretudo à segregação socioespacial e à precariedade da inserção urbana, característicos dos territórios de habitação social brasileiros, com todas as questões daí decorrentes.

Para fazer frente a tal situação, a estratégia adotada pelo CIAGS/UFBA, partiu da compreensão da centralidade da educação profissional e da formação para a cidadania ativa, seguindo o pressuposto de que “a educação da base social pode ser um movimento ascensional e integrador de forças criadoras de espaços de esperança” (FISCHER; SILVA; SOARES, 2015, p.219).

Assim, delineou-se uma metodologia que tem um itinerário formativo como componente estruturante principal, do qual derivam as demais ações de intervenção. A formação dos atores locais foi o fio condutor a partir do qual práticas e intervenções foram disseminadas e as diferentes metas alcançadas. Segundo a coordenadora do projeto, a ideia é que os diversos momentos de formação, além de ambientes de ensino e aprendizagem, constituíssem espaços de sociabilidade e ampliação da cidadania capazes de fortalecer a identidade e os laços sociais da comunidade e fomentar a participação política e a construção colaborativa de soluções para os problemas do território. Consoante as diretrizes do DIST, tudo isso se orientou para e pela construção coletiva de um plano plurianual de desenvolvimento territorial, como se observa na Figura 8.



**Figura 8 - Desenho metodológico do projeto DIST Bosque das Bromélias**

Fonte: Elaboração própria (2016)

A metodologia possui três componentes: a) o itinerário formativo; b) os eixos de intervenção (em torno dos quais estão reunidas as metas do projeto); c) o plano de desenvolvimento territorial. A Figura 8 demonstra a articulação entre os componentes. Convém ressaltar que a forma como os componentes se articulam não diz respeito a uma sequência cronológica de ocorrência das ações, tampouco sinaliza alguma hierarquia entre eles. Com exceção do diagnóstico, que, pela sua natureza, antecedeu a realização das intervenções, as demais atividades ocorreram de modo simultâneo. Algumas ações inclusive perpassam diferentes elementos da estratégia.

### ITINERÁRIO FORMATIVO

Como mencionado anteriormente, o CIAGS/UFBA tem larga experiência no desenvolvimento de percursos de formação de gestores sociais para o



desenvolvimento de territórios, em diversos níveis. O projeto de DIST do Bosque das Bromélias constituiu uma oportunidade de estabelecer conexões com a educação da base social territorializada, como forma de testagem de um modelo de formação que caracterizaria uma inovação social e pedagógica, com foco nos jovens, mas fomentando sempre o diálogo intergeracional.

A inovação social é aqui considerada como existência de novas abordagens, práticas e intervenções para melhorar uma situação ou solucionar um problema social (QUEBEC, 2000; RODRIGUES, 2007). No caso em estudo, ela esteve relacionada ao recurso de utilização de um itinerário formativo como eixo de fortalecimento da participação e governança do território, desde quando articula a oferta de disciplinas à criação de produtos e intervenções no território, desenvolvidos pelos próprios participantes a partir dos temas discutidos, tendo em vista interferir em problemas existentes.

Desse modo, delineou-se a oferta de processos formativos focados nos agentes territoriais, em diversas linhas associadas às dimensões do DIST, tais como: a formação cidadã, no sentido mais abrangente, a formação para a gestão territorial, a qualificação profissional, a formação empreendedora, a formação de comunicadores e facilitadores, a educação ambiental e outros temas, conectados pelo processo do DIST a uma perspectiva de educação para o desenvolvimento e à vinculação com o território.

Enquanto inovação pedagógica, a metodologia recebeu forte influência dos modelos de aprendizagem do *learning by doing*, do aprender fazendo, do aprender pela experiência. É na pedagogia da Escola Nova de Dewey (1973), centrada no ensino a partir da ação, e nas abordagens mais recentes do movimento Makers (fazedores) que se estrutura a proposta. Nesse sentido, o itinerário formativo proposto se contrapunha a desenhos verticalizados e rígidos de formação, optando pela aprendizagem por meio da experiência, seja ela organizar um evento, participar de um mutirão ou até mesmo participar de uma aula em seu formato tradicional. São todos momentos educativos de aprendizagem e co-criação. Nos diferentes momentos de formação, privilegiou-se a ideia de que qualquer pessoa poderia interferir materialmente no seu espaço e, extrapolando-se esta dimensão tangível, ter uma

ação transformadora de sua realidade. Nessa perspectiva, o processo foi tão importante quanto o resultado alcançado.

Outra inovação pedagógica do projeto dizia respeito à criação de um ambiente virtual de aprendizagem<sup>11</sup> (plataforma ead) e compartilhamento de experiências que foi desenvolvido. Trata-se do **#Co-Labore** – plataforma colaborativa do Projeto DIST/BAHIA – desenvolvido e mantido pelo LABOR/CIAGS/UFBA. Todos os conteúdos dos cursos, oficinas, palestras e outras ações de formação eram disponibilizados na plataforma, podendo ser acessados a qualquer momento e de qualquer lugar. O #Co-Labore (Figura 9) representou também o elemento de reaplicabilidade da proposta, na medida em que seus conteúdos podem ser utilizados pelos diversos projetos de DIST em outros territórios do país, bem como em outras experiências de formação de gestores sociais e do desenvolvimento de territórios.

Como afirmado no texto do projeto (CIAGS, 2013), o investimento em um itinerário formativo que incorpore temas como cidadania, participação e inclusão digital justificou-se pelo fato de que o fortalecimento do capital social era uma diretriz básica da estratégia prevista pelo Projeto. As novas tecnologias estavam associadas às atividades de formação por terem se constituído em um elemento cultural, que já faz parte do cotidiano das pessoas, sobretudo dos jovens, o que pode se converter em um ativo estratégico para o envolvimento deste público nas ações do Projeto.

---

<sup>11</sup> O ambiente virtual de aprendizagem pode ser acessado pelo endereço: <https://labor.ufba.br/colabore>

**#Co-Labore** Plataforma Colaborativa do Projeto DIST/BAHIA

Co-labore Projeto Minha Casa Nossas Vidas O que está sendo feito? Como está Co-laborando? Contatos

Bosque das Bromélias recebe o Projeto Minha Casa, Nossas Vidas

Acesse os cursos

**CURSOS REALIZADOS**

Quem está colaborando

Milena Reis Colina Maria Vitória  
Rafaela Almeida Caroline Silva Suzane Pinheiro

Vivendo e aprendendo

Vivendo e aprendendo  
Meio ambiente  
Dicas de saúde

Vivendo em Grupo

O que é um condomínio?  
Quem faz parte de um condomínio?  
Quais os meus direitos?  
Quais os meus deveres?  
O que é um grupo gestor?

**Notícias**

**Realizada reunião com representantes das Bromélias na Secult-BA!**  
No manhã do dia 18/01/2017 foi realizada na Secretaria de Cultura do Estado da Bahia uma reunião com a representante territorial de cultura da SUDECULT (Superintendência de Desenvolvimento Territorial de Cultura), representantes de ações culturais das Bromélias e representante da Caixa para discutir possíveis parcerias para o condomínio.

**Gravação do Aprovado nas Bromélias movimentou o condomínio!**  
No dia 20/01/2017 a UFBA e os grupos culturais e esportivos se reuniram no espaço de convivência do conjunto amarelo para gravação de matéria televisiva nas Bromélias. A matéria produzida pelo programa Aprovado da Rede Globo discutiu a ação da Universidade para além de seus muros.

**Segunda reunião de construção do Plano de Futuro discute governança nas Bromélias!**

**Figura 9 - Plataforma virtual #Co-Labore**

Fonte: LABOR/CIAGS (2016)

Disponível em: <https://labor.ufba.br/colabore>

Como dito anteriormente, o itinerário formativo perpassou os eixos de intervenção do DIST. Assim as atividades de formação foram relacionadas às metas concretas e à construção coletiva de intervenções locais. Para dar conta disso, foram estruturadas quatro sequências de ensino, ou ambientes de aprendizagem. Cada ambiente possuía um conjunto de disciplinas que se complementavam (Quadro 5).

Em cada disciplina, além dos encontros presenciais e das interações no ambiente virtual, os participantes desenvolveram uma atividade concreta, discutida no grupo e realizada de forma coletiva. A ação era relacionada ao conteúdo das discussões e voltada para a realidade local, no sentido de solucionar um problema, atender a uma demanda ou aproveitar uma potencialidade percebida no território.

**Quadro 5 - Itinerário Formativo do projeto DIST Bosque das Bromélias**

<b>Ambiente</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Disciplinas</b>
1 - Formando Cidadãos	Discutir a realidade local na qual estão inseridos, a partir de conceitos como coletividade, participação, gênero, etnia, permitindo uma compreensão do espaço em que vivem dentro do contexto da cidade, estado e país, tendo em vista a formação sócio-política e a ampliação da cidadania.	Cultura, qual é a sua? Entendendo Gênero e Raça Comunicação Comunitária Meio Ambiente e Você Cidadania e Participação Cooperação e Comunidade Movimentos Sociais Orçamento Familiar Bairros Criativos
2 - Formando Lideranças	Abordagem conceitual acerca da inserção do indivíduo no território e as possibilidades de organização em grupo, cooperação e ação coletiva, tendo em vista a criação de instâncias locais de governança.	Liderança Gestão de Pessoas Mediação de Conflitos Formação de Redes
3 - Formando Profissionais	Capacitação e qualificação técnica em ofícios específicos, a partir das vocações e demandas locais e da parceria com instituições ofertantes de formação profissionalizante.	Auxiliar administrativo Auxiliar de logística Auxiliar de panificação
4 - Formando Empreendedores	Despertar o interesse pelo empreendedorismo social, fomentando a criação de empreendimentos individuais e coletivos locais.	Empreendendo uma ideia Planejando um negócio Acessando o crédito Gerindo um empreendimento Acompanhando os resultados

Fonte: Elaboração própria, a partir de CIAGS (2013).

Ao longo das sequências de ensino, algumas destas atividades foram emblemáticas<sup>12</sup>. Destaca-se aqui: a criação de um jornal local e de um blog de notícias e a articulação para a criação de uma rádio comunitária a partir do curso de comunicação comunitária; a realização de um clube de trocas com utilização de

<sup>12</sup> Os registros destas atividades podem ser acessados em: <https://labor.ufba.br/colabore>

moeda social durante o curso de cooperação e comunidade; a organização do Festival de Economia Criativa – Bromélias em Ação, como atividade do curso de bairros criativos; a criação do Fórum de Desenvolvimento Territorial do Bosque das Bromélias, após o curso de formação de lideranças; a estruturação de um negócio coletivo de gastronomia, a partir da formação empreendedora.

## EIXOS DE INTERVENÇÃO

O segundo componente metodológico do projeto diz respeito aos eixos de intervenção, considerados como sendo os aspectos que sedimentam as ações concretas no território, a partir das metas estabelecidas e dos temas de integração. Partindo de uma leitura prévia do território possibilitada pelo diagnóstico (a), as demais metas foram reagrupadas em três temas de integração – integração cidadã (b), integração cultural (c), e integração socioprodutiva (d), além do eixo de governança do território (e).

Neste tópico, são descritos os eixos de intervenção referidos, buscando uma sistematização do caminho trilhado. Evidencia-se um conjunto de tecnologias sociais geradas no âmbito do projeto a partir da interação entre a universidade e a sociedade local, e que são passíveis de adaptação e recriação em outros territórios.

### **a) Diagnóstico**

Os dados já existentes sobre o território, extraídos sobretudo do CadÚnico e dos materiais disponibilizados pela CAIXA (GIDUR/SA, 2013) quando da elaboração do projeto de DIST, conformaram uma primeira visão, de caráter secundário, acerca do espaço de intervenção. Ainda antes do início efetivo do projeto, foram realizadas duas visitas exploratórias de campo com o intuito de observar melhor a realidade local, conversar com algumas pessoas e ampliar o horizonte de planejamento das práticas. As percepções decorrentes das visitas corroboraram as indicações de precariedade já apontadas pela CAIXA, mas sinalizaram também caminhos de possibilidades,

sobretudo pelas evidências de interesse das pessoas abordadas em participar e contribuir com a melhoria das condições de vida locais. Ainda assim, sentiu-se a necessidade de um diagnóstico que fornecesse informações mais precisas para orientar o desenho da intervenção.

O diagnóstico foi realizado com o objetivo de identificar as características e potencialidades do território, visando à implementação de ações de acordo com o perfil da população e da localidade, com observância, escuta e apreensão do saber, dos valores, da cultura e das dinâmicas locais. Realizou-se uma pesquisa censitária (conforme detalhado no Capítulo 5), que possuía um viés quantitativo – que intencionava identificar o perfil dos moradores do empreendimento, com o levantamento de dados relacionados à faixa etária, gênero e ocupação, entre outros, bem como um viés qualitativo – focado em averiguar a percepção dos beneficiários em relação ao empreendimento, suas principais demandas e vocações para o trabalho. Os dados foram tabulados e geraram o documento “Perfil Socioeconômico do Bosque das Bromélias” (CIAGS, 2014).

Como forma de envolver a população local na proposta desde o início do projeto, foram selecionados alguns jovens moradores do empreendimento para integrar a equipe de pesquisadores de campo. Estes jovens foram treinados sobre aspectos relacionados a postura em campo, técnicas de abordagem, entrevista e tabulação de dados. Além de ser um momento de formação (treinamento de pesquisadores) foi uma forma de integração desde o início do processo. A equipe de diagnóstico foi então composta por técnicos do projeto, estudantes da UFBA e moradores locais. A composição desta equipe mista foi um desafio atraente tanto para os pesquisadores locais quanto, e talvez principalmente, para a universidade. Se os jovens locais envolvidos no diagnóstico aprendiam sobre postura, relações e técnicas de pesquisa, os estudantes e pesquisadores da universidade aprendiam sobre um universo novo, sobre os “cuidados” que deveriam ter em relação ao território e sobre as necessárias adaptações na linguagem e na forma de abordagem, sinalizadas pelos pesquisadores locais desde o treinamento (Imagem 4).



**Imagem 4 - Treinamento dos pesquisadores de campo para o diagnóstico**

Fonte: Acervo do CIAGS/UFBA (2014).

Em que pese alguns problemas vivenciados, como a descontinuidade do trabalho de alguns pesquisadores locais, a integração foi avaliada positivamente, seja pelos participantes locais, seja pela equipe da universidade. Essa foi uma experiência interessante de diálogo de saberes. Como já afirmava Souza Santos (s/d, p.16), criticando a lógica da monocultura do saber e do rigor científico, “não há ignorância em geral nem saber em geral. Toda a ignorância é ignorante de um certo saber e todo o saber é a superação de uma ignorância particular”.

### **b) Integração Cidadã**

A integração cidadã – primeiro eixo trabalhado – diz respeito à construção de condições (associadas sempre ao protagonismo dos sujeitos locais) para que os territórios, eles próprios, atuem cada vez mais diretamente nas proposições e no acionamento do poder público e dos demais interlocutores.

Uma premissa básica para que isso ocorra é identificar os ativos locais como potencialidades para o desenvolvimento do território e valorizar os talentos, interesses



e motivações capazes de conectar os agentes e impulsionar suas ações, criando espaços de convergência, por mais difícil que seja essa construção.

A capacidade de articulação local para a tomada de decisões coletivas é outro ponto importante. Isso enseja o estímulo ao desenvolvimento de uma consciência de coletividade, com a construção de relacionamentos baseados na confiança e na cooperação, propiciando a gestão de conflitos, o fortalecimento da identidade territorial, o sentimento de pertencimento da população local e a apropriação, manutenção e conservação do patrimônio natural e construído.

A integração cidadã se deu a partir dos vários momentos de formação para a cidadania ativa, fomentando a participação política e protagonismo dos sujeitos locais (Imagem 5). Aqui se incluem tanto os percursos de aprendizagem do itinerário formativo (Ambiente 1 – Formando Cidadãos), como outros espaços de formação e integração dos atores, envolvendo-os na discussão de problemas, demandas e outras questões locais. Exemplos de espaços de integração cidadã foram as oficinas e grupos de trabalho temáticos, onde os participantes se reuniam em torno de temas e interesses específicos, como meio ambiente, comunicação comunitária, esportes e artes. A partir destes grupos, algumas ações concretas foram conduzidas.



**Imagem 5 – Oficina de trabalho DIST**

Fonte: Acervo do CIAGS/UFBA (2015).



Para além da necessária formação, estes espaços propiciaram ambientes constantes e sistemáticos de convivência, interação e desenvolvimento de capacidades, contribuindo para que as pessoas se conhecessem melhor e construíssem vínculos. Este elemento guarda forte relação com o fortalecimento de uma identidade coletiva e o aumento do capital social local, aspectos fundamentais do processo de desenvolvimento e governança do território. Esta relação mais próxima entre moradores de um mesmo espaço foi essencial para que eles percebessem que, apesar das divergências e conflitos de interesse, têm desafios similares e que, reunindo seus conhecimentos, podem avançar em ações convergentes na direção do bem-estar coletivo, da maior participação política em outros espaços de decisão e da luta pela efetivação de conquistas e direitos.

Não se tratava simplesmente de criar espaços instrumentais ditos “participativos” de validação de propostas e de anuência ou presença formal em atividades, mas do envolvimento dos atores em decisões e realizações conjuntas. Este incremento na capacidade de iniciativa dos agentes locais e a atuação dos moradores em processos decisórios capazes de gerar realizações, proposições e desdobramentos práticos, contribuía ainda para a efetiva desconcentração do poder, na medida em que possibilitava a emersão e o protagonismo de novos sujeitos.

Estas ações chegaram a lograr resultados concretos. Um destes resultados foi a solução para o problema da caixa d’água do Bosque das Bromélias, equipamento cuja responsabilidade é compartilhada pelos seis condomínios e cuja estrutura não é a mais adequada para o atendimento das necessidades locais. Motivados por uma cobrança da companhia de abastecimento, que segundo alguns moradores era indevida, eles constituíram uma comissão local que foi incumbida da interlocução com a CAIXA, com a Construtora responsável pelo empreendimento e com a concessionária de água e esgoto, para a solução do problema. Os detalhes desse caso podem ser conferidos em uma matéria do Jornal Nossas Bromélias<sup>13</sup>, publicação organizada por outro grupo de moradores locais, responsáveis pela comunicação comunitária no território. Outros resultados positivos estão relacionados à destinação

---

<sup>13</sup> Edição disponível no link: [https://labor.ufba.br/articles/labor/0000/0672/JNB\\_pgs.pdf](https://labor.ufba.br/articles/labor/0000/0672/JNB_pgs.pdf)

de uma linha de ônibus que conecta o local a outros pontos da cidade e à recente entrega da creche-escola para atendimento das crianças do empreendimento, ambos conseguidos a partir da mobilização dos poderes locais para o diálogo com a prefeitura municipal.

Todavia, sob o risco de incorrer em uma análise simplista e romântica da realidade observada e da intervenção, não há como desconsiderar alguns obstáculos e limitações a esta integração cidadã. Um fator limitante das práticas foi a apropriação em relação às iniciativas que “davam certo”, e o assédio, cooptação ou boicote exercido por algumas lideranças locais a pessoas que apresentavam algum nível de protagonismo, tendo em vista inibir sua ação.

Outra questão observada nesse sentido foi o clientelismo em relação à universidade ou a outros órgãos públicos. Talvez pelo forte traço cultural dos “beneficiários da ação” ou do “público-alvo”, característico de determinadas políticas sociais e projetos de desenvolvimento local e ainda presente, havia dificuldades de comprometimento por parte de determinados atores. Acordos feitos e responsabilidades pactuadas coletivamente em alguns encontros nem sempre eram cumpridas, o que comprometia todo o processo. Em algumas destas situações, a tarefa acabou sendo assumida pela equipe da universidade responsável pela execução do projeto.

Nas duas situações problemáticas elencadas pode-se afirmar, mais como recomendação à prática do que como evidência ou confirmação teórica, que o ponto central a ser tratado diz respeito às formas como a universidade, ou qualquer que seja o agente indutor do processo, se coloca na relação com os atores territoriais, o que implica também em marcar os limites da sua ação. No primeiro caso, se por um lado o reconhecimento e a valorização das lideranças locais já estabelecidas demonstram o respeito aos processos sociopolíticos pré-existentes, por outro pode denotar uma legitimação, por parte de um agente externo, dos espaços e posições de poder ocupados localmente. De modo semelhante, na segunda situação, o comprometimento da equipe executora do projeto para que as coisas “deem certo” e gerem os resultados esperados, somado ao envolvimento emocional com a ação, pode fazer com que estes agentes – e não os atores locais – assumam a condução das ações, o que tende a mascarar processos que porventura não tenham sido tão

exitosos. Nestas situações, o erro é pedagógico e pode servir como elemento de avaliação, seja por parte do agente indutor da ação, ser por quem deveria protagonizá-las. Concorde-se aqui com Fischer (2002, p.25) quando afirma que estes processos ensejam a emergência de formas de gestão associadas a uma pedagogia social na qual se aprende, talvez, mais pelos erros que pelos acertos.

### c) Integração Cultural

Um dos componentes de intervenção que logrou maior êxito em termos de envolvimento da população local foi a integração cultural, entendida como processo de reconhecimento e valorização dos saberes locais e da construção coletiva de momentos de lazer, sociabilidade e produção e fruição cultural (Imagem 6).



**Imagem 6 - Fotos do I Festival de Economia Criativa Bromélias em Ação**  
Fonte: Acervo do CIAGS/UFBA (2016).

Como tantos outros territórios, o Bosque das Bromélias possui ativos culturais como grupos de música, teatro, esportes, etc. que são importantes instrumentos de mobilização social, sobretudo quando se trata dos extratos mais jovens da população. Fazer com que estes grupos se reconheçam como fazedores de cultura, inseridos em um contexto de diversidade cultural urbana foi um desafio assumido.

Inicialmente, as ações de integração cultural foram pensadas de modo a abranger a população de maneira geral. No entanto, ao longo das primeiras atividades observou-se um predomínio de crianças e adolescentes participando dos diversos momentos, o que motivou um redesenho da estratégia de mobilização e intervenção tendo em vista fortalecer as relações com estas crianças e jovens. Isso foi ao encontro

de uma demanda já exposta anteriormente, de viabilizar ambientes de interação entre os jovens, no intuito de ocupar o tempo ocioso com atividades lúdicas e educativas, e evitar o envolvimento deles em atividades ilícitas.

Outra dimensão importante desta integração cultural diz respeito à sua articulação com processos de comunicação comunitária e criatividade social. Algumas ações neste sentido foram pensadas e construídas pela comunidade local, com resultados exitosos. Destaca-se aqui a criação de ferramentas de comunicação como o blog Bromélias na Rede, o jornal Nossas Bromélias, conduzidas pelo grupo de comunicadores locais, além de espaços de produção e fruição cultural como o Bromélias Cineclube (Imagem 7).



**Imagem 7 – Logomarca e Evento do Bromélias Cineclube**

Fonte: Acervo do CIAGS/UFBA (2016).

O Bromélias Cineclube, estudado em detalhes por Pereira dos Santos (2016), é um exemplo interessante em termos de governança local e apropriação da tecnologia social pelos moradores do Bosque das Bromélias. Paulatinamente, adolescentes que antes eram apenas expectadores foram assumindo o protagonismo na condução das sessões do cineclube, atuando na mobilização local, na escolha dos temas e filmes, e na mediação do debate que sucede a exibição do vídeo, buscando associações com o cotidiano local. Isso constituiu-se como um efeito positivo não planejado uma vez que o cineclube foi pensado inicialmente apenas como espaço lúdico, sem pretensões de constituir-se em ambiente de debate de questões locais. A apropriação do processo pelos adolescentes foi outra demonstração de protagonismo dos atores locais e indicou a possibilidade de sustentabilidade e continuidade da ação, para além do período de execução do projeto.

Além das ações diretamente induzidas pelo CIAGS/UFBA na execução do projeto de DIST, observou-se ainda a existência de outras iniciativas locais, cuja existência é anterior à intervenção da universidade, como alguns grupos esportivos, bem como de atividades que foram inspiradas pela ação do DIST, mas partiram da iniciativa de moradores do empreendimento. Algumas destas ações aconteciam em caráter eventual, com base na disponibilidade das pessoas que as conduziam, enquanto em outras já se observava uma periodicidade e sistematicidade das atividades.

Uma das iniciativas destacadas aqui é o Projeto Educação, Integração, Teatro e Artes (EITA Bromélias). Proposto por duas moradoras do empreendimento, este é outro exemplo de valorização de ativos e ampliação das capacidades locais. As atividades do projeto consistiram na realização de oficinas de teatro e artesanato com crianças e jovens da localidade. A atuação do CIAGS/UFBA se deu no apoio, suporte pedagógico e monitoramento das ações.

Em depoimento durante um encontro do Fórum de Desenvolvimento Territorial do Bosque das Bromélias, uma das coordenadoras do projeto EITA Bromélias declarou que *“aqui tem muita gente boa, muitos talentos, mas aquela coisa de estar ali ajudando, apoiando, dando a direção, a gente não tinha. Hoje nós já temos”* (informação verbal, 2016).

#### **d) Integração Socioprodutiva**

A integração socioprodutiva está relacionada à necessidade de viabilizar alternativas dignas de trabalho e renda e inclusão produtiva da população. Como falado anteriormente, um dos principais efeitos da segregação socioespacial verificada nestes territórios é a escassez de fontes de trabalho e renda. Tendo em vista a minimização deste problema, a estratégia de integração socioprodutiva implementada se pautou por um duplo viés de articulação intersetorial. De um lado buscou-se a viabilização de formas de ingresso da população local nos mundos do trabalho, a partir da parceria com instituições como o Serviço Nacional de Aprendizagem da Indústria (SENAI), o Serviço Nacional de Aprendizagem do

Comércio (SENAC), a Federação das Indústrias do Estado da Bahia (FIEB) entre outros. Estes últimos têm uma ampla trajetória na oferta de formação profissional e a aproximação com eles teve o intuito de qualificar moradores locais com base em competências e demandas do mercado de trabalho e nas vocações localmente identificadas.

O outro viés foi o fomento ao empreendedorismo local, com oferta de formação empreendedora, tendo em vista a criação e incubação de empreendimentos coletivos conduzidos pelos moradores e com evidentes benefícios para a dinamização econômica do território. Para tanto, buscou-se uma aproximação com o Serviço de Apoio à Micro e Pequena Empresa (SEBRAE), também em função da expertise de tal instituição no segmento.

A partir da tessitura de articulações interorganizacionais e da exposição da proposta do DIST em espaços como Conselho da Micro e Pequena Empresa Industrial (COMPEM/FIEB), constituiu-se uma rede de parceiros interinstitucionais, que foi denominada como “Comitê de Gestão Social”, para pensar ações de integração socioprodutiva voltadas ao atendimento das necessidades do Bosque das Bromélias. Compuseram o comitê a UFBA (representada pelo CIAGS); o SEBRAE e as instituições integrantes do Sistema Industrial da Bahia, articuladas em torno da FIEB, quais sejam: o SENAI, o SESI e o IEL (Instituto Euvaldo Lodi).

Com base em visitas ao território, na aplicação de questionários de diagnóstico de demanda e em encontros de planejamento, alguns deles realizados com a presença de representantes do Bosque das Bromélias, o comitê elaborou uma agenda de ações para o empreendimento. As ações estavam relacionadas ao portfólio, experiência e competência de cada instituição ofertante, com a pactuação de responsabilidades, prazos e origem dos recursos para viabilizar cada atividade. No entanto, nem todas as propostas da agenda foram implementadas. O envolvimento direto e a participação nos encontros do comitê permitem afirmar que a conjuntura econômica e política do momento não foram favoráveis às ações de integração socioprodutiva no Bosque das Bromélias. O momento de incertezas, a redução no orçamento das instituições patronais, e conseqüentemente, no investimento em formação profissionalizante, inviabilizaram algumas atividades.

Entre as ações realizadas, ressaltam-se os cursos profissionalizantes oferecidos pelo SENAI. Referida instituição foi responsável pela oferta de duas turmas do curso de auxiliar administrativo, cujas aulas ocorreram no próprio empreendimento, além de um curso de auxiliar de panificação (Imagem 8), realizado na unidade do SENAI no município de Lauro de Freitas.



**Imagem 8 – Curso de auxiliar de panificação realizado em parceria com o SENAI**

Fonte: Acervo do CIAGS/UFBA (2015).

A partir do curso de panificação, alguns dos participantes se organizaram para a estruturação de um negócio coletivo, na área de gastronomia, que atualmente está sendo assessorado por uma equipe de consultores para o planejamento e organização do negócio.

#### **e) Governança do Território**

No tocante à construção da governança territorial, finalidade maior da estratégia, todos estes elementos contribuem sobremaneira na medida em que constituem ambientes de interlocução dos agentes locais, identificação das demandas e potencialidades do território e encaminhamento de soluções coletivas. Todavia, dois aspectos são fundamentais à sua efetiva consolidação. Um deles, de caráter



endógeno, alude à necessidade de composição de instâncias locais de governança capazes de dar continuidade às ações. O outro, mais exógeno, diz respeito à necessidade de estabelecer conexões externas e parcerias intersetoriais e interinstitucionais para a viabilização das propostas de desenvolvimento, o que inclui a capacidade de diálogo e negociação como poderes públicos, sociedade civil e organizações de mercado.

Um elemento importante, tanto quanto delicado, deste processo foi o reconhecimento de lideranças formais e informais, legitimadas pela população e que atuam como mobilizadores locais. As estruturas formalmente estabelecidas, ligadas à gestão condominial (síndicos, subsíndicos e representantes de torres), exerceram um importante papel. Todavia, partindo do entendimento de que estes espaços são bem mais que um agrupamento de condomínios e possuem dinâmica socioterritorial complexa, colocou-se a necessidade de ir além destas estruturas já formalizadas e identificar outros sujeitos que pudessem se somar a elas.

Ao longo da execução do projeto foram realizadas diversas atividades tendo em vista a mobilização dos atores locais, o reconhecimento de lideranças para o compartilhamento de poderes e responsabilidades, a discussão e o planejamento conjunto de ações de desenvolvimento e a constituição de instâncias locais de governança. Tais atividades foram organizadas no formato de oficinas de organização comunitária e governança territorial (Imagem 9).





**Imagem 9 – Oficina de governança territorial no Bosque das Bromélias**

Fonte: Acervo do CIAGS/UFBA (2015).

Nestes encontros eram pautadas as prioridades a serem trabalhadas, as formas de atuação sobre elas e a atribuição de responsabilidades aos atores locais. Aqui observa-se o que afirma Fischer (2002) de que a gestão do desenvolvimento social envolve a negociação de significados sobre o que deve ser feito, por que e para quem. Talvez um acréscimo necessário a essa assertiva seja o “por quem” deve ser feito, desde quando o compartilhamento de responsabilidades e tarefas é também um aspecto fundamental da ação coletiva.

Além destas atividades específicas, praticamente todas as ações do DIST tiveram uma perspectiva parecida de construção de governança, desde quando fomentavam a constituição de grupos locais para dar continuidade às iniciativas implementadas ou para criar outras.

O caráter exógeno da governança que se construiu estava ancorado sobretudo no fortalecimento das conexões daquele recorte urbano com o seu território de entorno e com o restante da cidade. As barreiras imputadas pelo isolamento físico daquele território em relação à cidade estabelecida eram agravadas pelo processo de segregação social que também o caracterizava. Nesse sentido, verificou-se a necessária articulação e integração com políticas públicas, programas, projetos e ações com potencial de execução no território o que o conectassem a outras escalas.

Isso pressupunha o envolvimento de esferas privada e pública, para a sinergia de recursos, a constituição de parcerias e dinâmicas de rede e a intersectorialidade das ações, tendo o território como integrador e catalisador de processos de desenvolvimento.

Habilitado pelo envolvimento direto no planejamento e na condução do componente de governança territorial do DIST no Bosque das Bromélias e observação dos seus processos e desdobramentos, pela constante interlocução com gestores de outras iniciativas de DIST e consoante os desafios apontados pela literatura recente sobre o Minha Casa Minha Vida, afirma-se que a construção de uma estratégia de desenvolvimento e gestão dos territórios intraurbanos de habitação social não pode prescindir de alguns elementos.

Tais elementos consistem em: fortalecer a cidadania, (re)pactuar relações na e com a cidade e garantir o acesso a infraestrutura, equipamentos e serviços básicos, bem como a fontes dignas de trabalho e renda. Deriva daí um reconhecimento de que boa parte dos problemas enfrentados por estas populações e, conseqüentemente, a construção de alternativas, possui uma dimensão territorial mais ampla, que extrapola a localidade.

Convém ressaltar, de modo complementar, a necessidade de criação de bases de sustentabilidade que deem conta da continuidade das ações mesmo após o período de intervenção. No caso específico do DIST, estas bases são: a ativação e reconhecimento de instâncias de governança territorial, a articulação e pactuação de parcerias com instituições públicas, privadas e da sociedade civil, com objetivos e ações convergentes, ou complementares e a constituição de planos estratégicos plurianuais de desenvolvimento do território. Assim, os aspectos endógeno e exógeno descritos configuram peças de uma mesma engrenagem, que se complementam e retroalimentam sistematicamente.

Em certa medida, se forem observados os eixos de integração anteriormente descritos (integração cidadã, integração cultural e integração socioproductiva), pode-se perceber que tal compreensão constituiu uma diretriz transversal a toda a intervenção do projeto.

Por fim, vale destacar que este modelo de intervenção e governança, somado aos processos e atividades que dele decorreram, constituíram as bases para a elaboração, de forma colaborativa, do plano de desenvolvimento integrado e sustentável do território, denominado de “Plano de Futuro do Bosque das Bromélias” (Imagem 10).



**Imagem 10 - Oficina de construção do Plano de Futuro do Bosque das Bromélias**

Fonte: Acervo do CIAGS/UFBA (2016).

Até o mês de dezembro de 2016, tinha ocorrido uma série de oficinas de construção do Plano de Futuro, com a participação das lideranças locais e dos representantes de grupos de trabalho criados em cada eixo de intervenção (GT de Empreendedorismo e Formação; GT de Esporte; GT de Cultura e Comunicação; GT de Meio Ambiente e GT de Governança Territorial).

Ao longo destes encontros, foi construída uma agenda de desenvolvimento para o território do Bosque das Bromélias, contemplando um conjunto de eixos estratégicos (que correspondiam aos grupos de trabalho temáticos). Em cada eixo eram pensados projetos e ações, com pactuação de responsabilidades e estabelecimento de metas de curto, médio e longo prazos. Até o momento de finalização desta tese, a íntegra do

documento, contendo a sistematização das oficinas e os encaminhamentos do plano, ainda não estava pronta.

### 6.3 PRINCIPAIS RESULTADOS DO DIST BOSQUE DAS BROMÉLIAS

Para finalizar este capítulo de discussão da estratégia de desenvolvimento territorial implementada no Bosque das Bromélias, apresenta-se uma síntese dos principais resultados alcançados pelo projeto até o ano de 2016, com base nas quatro dimensões do DIST, conforme anteriormente apresentadas na Figura 6.

Esta síntese foi construída a partir de uma avaliação da estratégia, realizada pela equipe do CIAGS/UFBA em outubro de 2016 e apresentada em uma Roda de Diálogo ocorrida no mesmo mês envolvendo representantes de instituições envolvidas na execução da primeira fase do DIST no Brasil. Dito isto, convém a ressalva de que os resultados aqui expostos representam a perspectiva do CIAGS/UFBA enquanto agente executor do projeto de desenvolvimento.

#### **Governança Territorial**

- Elaboração do Diagnóstico Socioterritorial (2060 domicílios visitados e 1402 famílias respondentes);
- Processo de governança construído ao longo de todo o projeto, por meio da identificação e articulação com as lideranças locais e da realização sistemática de oficinas de governança e organização comunitária;
- Realização do curso de Formação de Lideranças, com a discussão de temas como mobilização, relações interpessoais, trabalho em equipe, mediação de conflitos, articulação e formação de redes
- Participação de aproximadamente 450 pessoas no ciclo de formação 1 - FORMANDO CIDADÃOS;
- Ativação do Fórum de Desenvolvimento Territorial do Bosque das Bromélias;
- Articulação de 04 Grupos de Trabalho Temáticos: 1) Meio Ambiente; 2) Comunicação, Cultura e Esportes; 3) Empreendedorismo e Formação e 4) Governança.
- Processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Territorial (em andamento).

### **Dinamização Econômica**

- Articulação com o Conselho da Micro e Pequena Empresa Industrial (COMPEM) para apoio de parceiros do Sistema S e FIEB;
- Realização de 02 turmas do Curso de Auxiliar Administrativo (SENAI), com carga-horária de 160h (320h no total) e formação de 80 pessoas (40 por turma);
- Realização de Curso de Auxiliar de Panificação (SENAI), com carga-horária de 160h e 40 participantes;
- Organização e acompanhamento de Grupo de Trabalho para a criação de negócio coletivo no setor de gastronomia (panificação).

### **Gestão Ambiental**

- Elaboração do Projeto de Requalificação das Áreas Verdes, cuja implantação está sob a responsabilidade da Prefeitura de Salvador;
- Realização do Diagnóstico Socioambiental do Bosque das Bromélias;
- Implantação de 06 Hortas Comunitárias (Farmácias Vivas) – 01 Horta em cada condomínio;
- Realização de atividades de conscientização ambiental;
- Estruturação de ações para a gestão de resíduos sólidos, envolvendo catadores e moradores locais.

### **Promoção Sociocultural**

- Criação do Bromélias Cineclube. Até hoje foram realizadas 10 sessões públicas, com média de 50 pessoas por sessão (público estimado em 500 participantes);
- Articulação local para a criação da Rádio Comunitária Bromélias em Ação;
- Apoio aos grupos esportivos locais (Futebol Masculino; Futebol Feminino; Capoeira e Boxe);
- Apoio ao projeto E.I.T.A. Bromélias (Educação, Integração, Teatro e Artes) e realização de uma encenação teatral pelos jovens do empreendimento. As oficinas de teatro ocorrem semanalmente;
- Realização do I Festival de Economia Criativa do Bosque das Bromélias;
- Criação da Plataforma Virtual #CO-Labore ([www.colabore.vc](http://www.colabore.vc));
- Realização do "Música no Bosque", com a apresentação do Núcleo Estadual de Orquestras Juvenis e Infantis da Bahia – NEOJIBA

- Realização do Clube de Trocas com utilização de moeda social;
- Biblioteca itinerante do SESC (bibliosesc) com regularidade quinzenal no território.

A partir da descrição realizada até aqui e do panorama detalhado acerca do DIST no Bosque das Bromélias, o próximo capítulo propõe uma análise da estratégia implementada enquanto exemplo de gestão do desenvolvimento territorial. Para tanto, retoma-se as dimensões da gestão do desenvolvimento territorial sugeridas no capítulo 5 desta tese e construídas com base na revisão da literatura sobre o tema. Cada uma das dimensões comparece como categoria analítica a partir da qual se investigam os elementos da estratégia.

Acredita-se que a análise combinada destes elementos oferece uma melhor compreensão dos processos socioterritoriais que estruturam o desenvolvimento do território e a sua gestão. Deste modo, além da contribuição ao aprimoramento das práticas de desenvolvimento territorial, sobretudo no contexto das novas urbanidades, tal análise aporta elementos úteis ao avanço teórico na discussão sobre as relações entre território, desenvolvimento e gestão, abordagem conceitual privilegiada nesta tese.

## **7. GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BOSQUE DAS BROMÉLIAS.**

Como dito anteriormente, compreender a noção de gestão do desenvolvimento territorial como um processo social implica considerar pelo menos quatro dimensões, quais sejam: os atores que participam deste processo, os arranjos organizacionais que eles configuram, as formas como são planejadas e conduzidas as ações de desenvolvimento e o projeto integrador que dá sentido e orienta a ação. Estes são elementos-chave para a análise das práticas de gestão orientadas ao desenvolvimento territorial.

Antes de partir para o exame de tais elementos, vale observar ainda a influência dos aspectos culturais e identitários presentes no território sobre os processos sociais que se operam a partir dele. A apreensão destes aspectos da cultura e identidade que particularizam um território é reveladora de artefatos que ajudam a explicar a natureza das relações de conflito e cooperação que nele se expressam e a forma como se constrói.

De acordo com o que adverte Carlos (2015, p.37), a existência humana é espacial, de tal modo que nenhuma relação social se realiza fora de um espaço real e concreto. Infere-se daí que o contexto sociocultural exerce influência na formação do homem e na modelagem das suas relações. Ao mesmo tempo, na via contrária, a dinâmica social forjada nestas relações também é transformadora do espaço e do seu contexto sociocultural. Depreende-se daí a necessidade de analisar algumas especificidades que singularizam a cultura e identidade do Bosque das Bromélias enquanto território intraurbano de habitação social.

Os espaços intraurbanos surgidos a partir dos investimentos recentes na área da habitação, sobretudo aqueles destinados à habitação de interesse social, apresentam uma lógica urbana e de organização social distinta de outras lógicas existentes e estabelecidas na cidade, mesmo quando comparados a outros espaços intraurbanos periféricos.

Se observadas, por exemplo, as lógicas características de algumas favelas e bairros populares, nota-se a existência de uma estrutura construída ao longo do tempo

e que vai conformando um tecido social complexo e diverso, mas dotado de uma identidade que, em certa medida, tende à cooperação e ajuda mútua, “*com uma forte dose de calor humano que torna as dificuldades cotidianas mais suportáveis*” (VALLADARES, 2005, p.129). De um modo geral, verifica-se que, talvez pela participação ativa no processo de construção da moradia (e conseqüentemente, do território), pela vivência de problemas comuns e pelo histórico de lutas coletivas, os moradores destes espaços tendem a demonstrar relações de pertencimento com o lugar, com o território. Outro aspecto a ser destacado é o acúmulo em termos de organização sociopolítica, verificado pela existência de estruturas de organização comunitária (associações, centros comunitários) e de poderes locais mais ou menos estabelecidos.

Pela caracterização do contexto socioterritorial do Bosque das Bromélias, empreendida no Capítulo 6 da tese, apura-se uma situação cultural e identitária diferente, marcada por baixos níveis de integração e coesão social e pela deficiência de relações identitárias de pertencimento ao território.

Ora, se a questão da identidade é intrínseca à noção de território (RAFFESTIN, 1993; CLAVAL, 1999; HAESBAERT, 2001; 2004), como se pode conceber como território um espaço intraurbano cuja identidade, como se afirma, é quase inexistente?

Tomando o fato de que ambos, território e identidade, são resultantes de construções e interações sociais, pode-se inferir que os dois processos se organizam paralelamente e de modo inter-relacionado, ou seja, na medida em que o espaço é apropriado (HAESBAERT, 2001) e usado (SANTOS, 2005), constrói-se o território e se fortalece a identidade. Com efeito, “o território e a questão da identidade estão indissociavelmente ligados: a construção das representações que fazem certas porções do espaço humanizado dos territórios é inseparável da construção das identidades” (CLAVAL, 1999, p.16).

Pode-se afirmar que uma das razões para essa “pouca identidade e coesão social” notada no Bosque das Bromélias reside na ausência de um repertório de experiências compartilhadas pelos sujeitos locais. Sendo um espaço cujo processo de ocupação é recente, todas as relações são ainda muito novas e não há uma estrutura social (GIDDENS, 2003) consolidada, com papéis definidos e relações



institucionalizadas. Se por um lado isso demonstra uma fragilidade do tecido social local, por outro, sinaliza caminhos possíveis de construção de uma identidade mais colaborativa, no sentido da cooperação para o atendimento de necessidades mútuas. O que vai depender da forma como as relações são urdidas e, em certa medida, do modo como são apreendidas e trabalhadas nos projetos de intervenção.

Isso ganha importância no bojo desta investigação na medida em que o projeto analisado se propõe a provocar mudanças no referido contexto territorial com vistas ao seu desenvolvimento, a partir da articulação de atores locais e do fomento a práticas sociais mais colaborativas, no sentido da construção de convergências.

Feito este preâmbulo, segue-se agora com a análise dos elementos formadores da gestão do desenvolvimento territorial.

## 7.1 ATORES SOCIAIS

Santos (1994), ao tratar dos usos do território, já defende a necessidade de olhar os atores e suas relações. Reflexão semelhante encontra-se na obra de Giddens (2003), a partir da qual se pode posicionar o território como espaço da ação social.

Da perspectiva mais estrita da gestão, a análise dos atores sociais e da trama de relações que estabelecem entre si permite apreender o modo como se organizam as redes de poder socioterritoriais (DALLABRIDA; BECKER, 2003), as formas de interação, liderança e protagonismo exercidas (DALLABRIDA, 2015, a interação sociopolítica (SILVA, 2003a) e os processos de mediação entre atores e escalas de poder (FISCHER, 2002). Em última instância, é a partir deste nível analítico que se percebe a participação dos sujeitos no processo político, ainda que em uma escala micro, como forma de exercício da cidadania (TENÓRIO, 2007).

Para os propósitos desta investigação, tal análise implica considerar algumas indagações. Como primeiro passo, importa observar quem são os atores. Que tipo de atores se identificam? Quais papéis desempenham? Não se trata de construir um sociograma representativo do território como um todo (ainda que este seja um exercício interessante), mas de identificar os sujeitos que, em alguma medida, se relacionam com a estratégia implementada. Para tanto, além das observações e

anotações de campo, recorreu-se às listas de presença e aos registros fotográficos e audiovisuais das diversas atividades de intervenção, bem como aos relatórios e comunicações produzidos pelo CIAGS/UFBA.

A partir desta primeira categorização, o próximo passo diz respeito às formas como estes atores demarcam a sua ação. Que tipo de relações são tramadas? Que tipo de conflitos se verificam? Como se opera a criação e legitimação de espaços de poder?

Ao longo do período de execução do projeto, várias foram as pessoas que se aproximaram das atividades em algum momento. Algumas delas mobilizadas pelos cartazes e carro de som que anunciavam a agenda de ações, outras convidadas por moradores que já sabiam da existência do projeto. Havia ainda aqueles que, ao observarem a “agitação diferente”, vinham movidos pela curiosidade em saber o que estava havendo. Com alguma frequência os membros da equipe do projeto eram indagados sobre: “*É o que que vai acontecer aí hoje?*”<sup>14</sup>; “*Meu tio, o que é isso aí? É curso é?*” Após os esclarecimentos, várias eram as reações. Desde os que se interessavam afirmando que “*tudo que for de coisa boa para a gente eu tenho interesse*”, passando pelos que entravam “*pra ver qual é*”, até o que iam embora dizendo que: “*Ah, certo. Pensei que era o povo da geladeira*” ou que confundiam a equipe do projeto com “*o pessoal do piso*”, “*do Minha Casa Melhor*”<sup>15</sup>.

O fato é que tais observações permitiram identificar um conjunto de tipologias de atores, ou seja, uma categorização destes atores em grupos distintos, cujos papéis exercidos no contexto da intervenção também se alteram.

A primeira categoria corresponde aos **atores eventuais**, aqueles que participaram de uma ou duas atividades. Esse tipo de participante foi identificado sobretudo nas ações de formação cidadã (Cursos do Ambiente 1 – Formando

---

<sup>14</sup> Estes trechos de fala constituem registros de observação que chamaram a atenção do pesquisador e foram anotados nos diários de campo pela sua recorrência. Portanto, não dizem respeito à falas ou depoimentos de pessoas específicas e identificadas na pesquisa.

<sup>15</sup> Não raro, os pesquisadores e técnicos eram confundidos com representantes de programas e projetos sociais como o Nova Geladeira, coordenado pela COELBA, cujo foco era a troca de geladeiras antigas por outras novas, mais econômicas e eficientes, ou o Programa Minha Casa Melhor, da CAIXA, que financiava a aquisição de móveis e eletrodomésticos.

Cidadãos). Algumas destas pessoas apenas estiveram presentes em alguma atividade e não mantiveram contato com o projeto ou participaram de outra ação. Outras tiveram um papel bastante ativo nas atividades de que participaram, contribuindo para as discussões locais e para o planejamento de ações, mas depois deixaram de ir, porque passaram a morar em outro local, se envolveram em outras frentes ou mesmo perderam o interesse em continuar no processo. Entre estes atores eventuais incluem-se também aqueles que ainda mantém algum contato com o projeto, embora haja fatores que impeçam ou dificultem a sua participação mais efetiva (tempo, trabalho, envolvimento com outras atividades, etc.).

No tocante ao papel que estes atores eventuais desempenharam no processo, pode-se falar que foi uma função muito mais pontual, de público das ações, que seria bastante útil às avaliações quantitativas baseadas na eficiência averiguada exclusivamente pela quantidade de participantes das ações, o que não foi o caso do projeto em tela. Todavia, o total de participantes não deixa de ser um indicador importante para a verificação do alcance de determinadas práticas.

O segundo tipo diz respeito ao público de ações específicas, correspondente àqueles que participam assiduamente das atividades de algum eixo temático de intervenção. De um modo geral, estes podem ser caracterizados como **atores usuários, ou beneficiários**, das ações do projeto, cujo papel extrapola a dimensão de público e passa a ser de agentes multiplicadores. Cumpre destacar que, principalmente a partir do último ano de execução, já se observa algum protagonismo por parte de determinadas pessoas que passaram a assumir papéis mais ativos. Exemplo concreto disso foi a atuação de um grupo de adolescentes na condução do Bromélias Cineclube, que passaram de frequentadores para coordenadores da ação. Isso demonstra a pertinência da estratégia adotada na medida que evidencia, ainda que pontualmente, a ativação de capacidades locais a partir dos momentos de encontro e formação.

De modo semelhante aos atores usuários, tem-se o que se denominou como **atores assíduos**. A diferença em relação aos anteriores é que, nestes, observa-se um envolvimento em diversas frentes de ação do projeto. Além da participação em diversos cursos, algumas destas pessoas estiveram presentes em diversos momentos de vivência comunitária, se envolveram em outras atividades de intervenção e nos

eixos temáticos. Entre estes participantes destacam-se ainda os que contribuíram assiduamente nos momentos de planejamento e construção do Plano de Futuro do Bosque das Bromélias.

No que respeita aos papéis desempenhados, aqui também se observa desde as pessoas que simplesmente participaram das várias ações, passando por aquelas que multiplicavam a ideia e convidavam outras pessoas, até as que se envolveram de modo mais ativo com a intervenção. Três exemplos sintetizam bem este último papel.

Um deles é o caso de uma moradora local que se aproximou do projeto ainda no seu início, atuando como pesquisadora local do diagnóstico, participando posteriormente das diversas oficinas e cursos e, atualmente, coordenando um dos subprojetos estratégicos do eixo temático de comunicação, cultura e esportes. O segundo exemplo é o de uma professora de artes cujo primeiro contato com a intervenção foi ainda durante os encontros de apresentação da proposta à comunidade. Pelo seu envolvimento nas diversas ações, foi convidada a integrar o Fórum de Desenvolvimento Territorial do Bosque das Bromélias e também coordena um dos subprojetos do eixo de comunicação, cultura e esportes. Por fim, vale destacar o exemplo de um casal de moradores que atuam profissionalmente com atividades de *coaching* e liderança. Eles participaram de todos os cursos de formação cidadã, quase sempre trazendo mais pessoas junto, e durante os seminários de construção do Plano de Futuro do Bosque das Bromélias, se propuseram a desenvolver um trabalho mais continuado de formação de lideranças junto aos membros do Fórum.

Outra importante categoria de atores diz respeito a algumas pessoas que, durante esse processo, começavam a se destacar como **lideranças locais**. Seja pela militância que já exerciam em movimentos sociais anteriores à mudança para o empreendimento ou pela legitimidade alcançada no novo território, estas pessoas exercem um importante papel como agentes mobilizadores das ações e multiplicadores das ideias, constituindo uma das faces do poder local. Recupera-se aqui a definição de poder oferecida por Stoppino (1987, *apud* FISCHER, 2002, p.14), para quem o poder é a capacidade ou a possibilidade de agir, de produzir efeitos. Assim é que, ao longo do projeto, estas pessoas constituíram pontos chave de contato e de interlocução no / com o / a partir do território. Além do grupo de lideranças locais outros atores importantes do território, como líderes religiosos, representantes de

movimentos sociais, e formadores de opinião também exerciam, em alguma medida, esse papel de mobilização.

Um aspecto a ser considerado é a heterogeneidade desta categoria de atores, posto envolver, como dito, desde aquelas que já se colocavam e eram legitimadas como lideranças desde o início do processo até pessoas cujo protagonismo foi sendo observado, incentivado, e aprimorado ao longo da intervenção. Essa heterogeneidade, ao tempo que é motivadora de alguns conflitos, aparece como um fato propício ao exercício do diálogo, do respeito às diferenças, do compartilhamento de poder e da concertação social.

No conjunto dos atores, inclui-se também a participação do CIAGS/UFBA, como **agente indutor** dos processos de desenvolvimento do território. Aqui considera-se como um único ator a equipe de coordenação do projeto, os técnicos e pesquisadores envolvidos e os colaboradores eventuais que, como agente indutor, dão suporte a determinados processos. No que toca ao papel desempenhado pelo CIAGS/UFBA ao longo da intervenção, duas evidências ganham destaque. A primeira delas é a multiplicidade de papéis exercidos, principalmente durante as primeiras ações. Além de atuar no planejamento e execução das ações, a equipe do projeto era responsável ainda pela mobilização local para as atividades, pela multiplicação da ideia do projeto e o chamamento de novos atores, pela identificação de lideranças locais e mediação de conflitos verificados entre os demais atores, sobretudo no sentido de construir convergências possíveis.

A outra evidência diz respeito a um deslocamento de papéis experimentado ao longo do tempo e que foi verificado em algumas frentes de ação. Se o início da intervenção foi marcado pelo exercício de múltiplos papéis simultâneos, no decorrer do projeto esse contexto foi sendo alterado em algumas ações onde, paulatinamente, os atores locais foram ganhando autonomia e assumindo um maior protagonismo, de maneira que o CIAGS/UFBA sofreu um deslocamento do papel de agente indutor para agente apoiador das ações, cuja função era muito mais de orientação e suporte que de condução propriamente dita. Isto não aconteceu em todas as áreas ou eixos de atuação pautados pelo projeto e discutidos na coletividade. Algumas ações tiveram de ser abandonadas ou reposicionadas por conta, entre outras coisas, da falta de adesão dos agentes locais. Em contrapartida surgiram outras atividades que não

havam sido inicialmente pensadas. Ainda que não tenha sido feita uma análise mais pormenorizada do papel desempenhado pelo CIAGS/UFBA em cada uma das ações e eixos de intervenção, pode-se afirmar a existência de um *continuum* onde as ações se situam, com maiores e menores graus de autonomia e protagonismo local e, conseqüentemente, de necessidade de indução externa.

Esse deslocamento de papéis experimentado, de indutor para apoiador, demonstra um êxito da estratégia e um resultado positivo do projeto, uma vez que atesta o desenvolvimento de ativos locais e uma maior autonomia e protagonismo dos sujeitos, elementos chave para a sustentabilidade tanto das ações isoladamente quanto da estratégia como um todo. Na medida em que se envolvem na gestão dos processos, estes atores vão aprimorando suas capacidades de relacionamento, liderança e cooperação.

A última categoria de atores identificada é a dos **atores de suporte**, correspondente àquelas instituições que, mobilizadas pelo agente indutor, contribuíram em ações específicas, algumas mais pontuais outras de caráter mais sistemático, de acordo com a experiência e área de atuação. Algumas parcerias tecidas no decorrer do projeto são ilustrativas disso. Uma delas, já mencionada anteriormente, foi a articulação com o Conselho de Pequena e Média Empresa Industrial (COMPEM/FIEB) por meio da qual se viabilizou ações de formação profissionalizante. Outro ator de suporte do projeto foi o Serviço Social do Comércio (SESC) com a implantação do projeto BiblioSESC – biblioteca itinerante que se instalava no Bosque das Bromélias quinzenalmente para atividades de incentivo à leitura e empréstimo de livros para crianças e adolescentes. No que diz respeito ao papel desempenhado, tais instituições atuavam como apoiadores das ações.

Um elemento de destaque no que respeita à identificação dos atores no território foi a falta de articulação entre as diferentes escalas de governo para a atuação no território. Durante o período de intervenção no empreendimento, houve dificuldades de interlocução com o poder público. Apenas no início do projeto, quando as atividades ainda estavam na fase de planejamento, houve alguns encontros com representantes da Prefeitura Municipal de Salvador e do Governo do Estado da Bahia para que as ações específicas do projeto mantivessem algum alinhamento com as propostas destes entes para aquele território e, em alguma medida, se

complementassem. Todavia essa aproximação não chegou a lograr resultados mais efetivos e sistemáticos.

Ratifica-se aqui a compreensão do Estado como um ator necessário para o exercício do papel de orientação das políticas, a ele cabendo a regulação das relações e garantia do bem-estar social, seja por meio de regulamentações ou da implementação de políticas, projetos e ações.

A ação dos governos locais verificada no empreendimento se dava de maneira descoordenada e sem articulação com outros processos em curso. Exemplos disso foram vivenciados durante a execução do projeto. Um destes momentos foi protagonizado pela Secretaria Municipal da Ordem Pública (SEMOP), na tentativa de acabar com o problema das ocupações irregulares das áreas comuns do empreendimento (calçadas e estacionamentos) utilizadas para fins comerciais. Todavia, a solução identificada pelo referido órgão, sem diálogo com os moradores, não atendia às necessidades e demandas da população local. A proposta restringia o uso das áreas comuns – resolvendo a questão da ordem pública – mas não oferecia outra alternativa viável para a oferta das atividades comerciais, prejudicando, de um lado, a obtenção de renda pelos comerciantes e, de outro, o acesso a itens básicos de consumo (sobretudo alimentos) pelos moradores.

Tal situação gerou um movimento de articulação de diversos atores locais para pensar uma solução e apresentar uma contraproposta à prefeitura (Imagem 11), que seria a instalação de um espaço comercial no empreendimento. No entanto, a falta de consenso entre as partes (prefeitura e moradores) fez com que a situação permanecesse inalterada.



**Imagem 11 - Reunião de discussão sobre o projeto do espaço comercial**

Fonte: Acervo do CIAGS/UFBA (2015).

Outra ação da prefeitura no empreendimento foi a viabilização de uma linha de ônibus urbano municipal e a construção de uma creche-escola para atendimento da população local.

Desde o início do projeto de DIST, verificou-se uma preocupação por parte do agente indutor, de identificar outras iniciativas porventura existentes e que pudessem ser articuladas em uma proposta integradora para o território. Tendo em vista isto, algumas instituições foram consultadas (CAIXA, Prefeitura de Salvador e Governo do Estado da Bahia). Tal consulta foi complementada por conversas com lideranças locais, bem como por indagações à população durante os encontros de apresentação do projeto e na realização do diagnóstico, cujo questionário continha perguntas específicas a esse respeito. Todavia, não foram identificadas outras ações/projetos em curso no local.

A identificação dos atores presentes e atuantes no território foi realizada como primeiro passo necessário à investigação das formas como estes atores se relacionam e marcam a sua ação no espaço e no tempo. Compreende-se que os ativos locais e todos os outros fatores que podem influenciar uma estratégia de desenvolvimento territorial estão imersos em relações sociais, sendo geralmente moldados por elas (GRANOVETTER, 1985; POLANYI, 2002; UZZI, 1997; GULATI, 1998). Com base nesse entendimento, a continuidade da análise dos atores sociais locais se deu pela observação das suas relações.



Haesbaert (2004, p.40) admite que, sendo marcadas pela ação dos sujeitos, as relações estabelecidas no território podem ser coercitivas e repressivas, bem como um meio de identificação de valores, de sentidos, ou seja, de formas de cooperação. Tal afirmação vai ao encontro de Fischer (2002, p.27) quando alerta que a gestão das relações socioterritoriais traz uma carga potencial de conflito de interesses entre atores envolvidos e entre escalas de poder, o que demanda habilidades do gestor no sentido de identificar e orientar a convergência de atores, interesses e ações.

Decerto, todos estes tipos de relações foram verificados ao longo da pesquisa/intervenção. Na análise, identificam-se interações que podem ser compreendidas como relações de conflito, de conciliação, de convergência e de cooperação.

- Relações de conflito

Com relação aos conflitos, estes já foram de algum modo elencados nos capítulos anteriores. Como dito, eles se operavam com mais força nas relações entre as lideranças locais. A observação e reflexão sobre os diferentes momentos em que estas relações de disputa emergiram e os conflitos foram explicitados permitiu identificar quatro questões constituintes da natureza destes conflitos, estando no cerne das disputas locais. São elas:

- Questões de ordem prática (divergência de opiniões sobre determinado tópico; descumprimento de acordos, etc.);
- Questões de ordem simbólica (diferenciação social, gênero, raça);
- Questões de ordem ideológica (origem de distintos movimentos sociais);
- Criação e legitimação de espaços de poder (coerção, cooptação, boicote).

No contraponto destas relações de conflito, ao longo da intervenção observaram-se também algumas relações que podem ser denominadas como de conciliação, marcadas por tentativas de dirimir diferenças e embates existentes e expressos nas ações dos sujeitos. Destaca-se aqui o papel dos atores que foram assumindo novos papéis de liderança ao longo do processo. Talvez pelo fato de não estar imersos nas relações conflituosas que antecederiam aquilo que se expressava durante a

intervenção, estes novos atores de liderança conseguiam, em várias situações, conceber alternativas de conciliação de conflitos e acomodação de interesses diversos. Infere-se desta percepção a pertinência do fomento constante ao protagonismo de novos atores, como forma de compartilhamento de poderes e diminuição da carga de conflito potencial verificada no contexto local.

- Relações de convergência

No que respeita à questão das relações de convergência de interesses, vale destacar o papel de moderação que, no início do projeto, foi exercido sobretudo pelo CIAGS/UFBA. Tal moderação foi feita no sentido de conseguir que os atores locais, sobretudo os que exerciam alguma liderança, pudessem se reunir em um mesmo espaço e dialogar sobre as questões locais.

Na busca de pistas teóricas que permitissem melhor compreender estas questões e a forma como lidar com elas, recorreu-se a Sennett (2015) e às suas formulações sobre a cooperação como uma habilidade social, que surge da atividade prática e implica no exercício cotidiano de “ouvir com atenção, agir com tato, encontrar pontos de convergência e de gestão da discordância ou evitar a frustração em uma discussão difícil” (p.17).

Em face dos conflitos existentes e das disputas que se operavam, esse processo de sensibilização inicial contou com algumas dificuldades. Houve casos de pessoas que se recusavam a estar no mesmo ambiente que outras. Depois de alguns encontros, de conversas individuais com atores chave e do reforço constante à importância da participação de todos, a situação foi se modificando. Mesmo a partir do momento em que estes sujeitos passaram a se reunir, ainda eram visíveis alguns sinais, sutis ou não, de desconfiança e desconforto em relação ao outro. Entre os sinais mais claros estava o fato de não dirigirem a palavra ao outro, restando a necessidade de uma mediação das conversas. Entre os mais sutis estavam a posição em que os participantes se sentavam nas reuniões. O ato de sentar mais próximo ou mais distante era revelador do nível de interação ou do interesse em estabelecer alguma aproximação com o outro.

Essa situação é muito semelhante ao que Sennett (2015) coloca como sendo um tipo exigente e difícil de cooperação, que

[...] tenta reunir pessoas de interesses diferentes ou conflitantes, que não se sentem bem em relação umas às outras, que são desiguais ou simplesmente não se entendem. O desafio consiste em reagir ao outro nos termos dele. É o desafio de toda gestão de conflitos. (SENNETT, 2015, p.16).

Nesse sentido, a estratégia adotada foi o incentivo aos momentos de encontro e discussão coletiva, como as reuniões de lideranças locais e as oficinas de governança e organização comunitária. Ainda que nem sempre fosse explicitada, a questão de fundo que orientava as discussões na tentativa de construir uma concertação entre os interesses locais era sobre “O que nos une, apesar de tudo o que nos separa”? Algumas respostas a este questionamento foram surgindo ao longo do processo e são entendidas aqui como constituintes da natureza das convergências possíveis no território. Estes elementos representavam temas em torno dos quais havia um certo consenso por parte dos atores locais. Um tema candente nesse sentido foi a necessidade de melhorias locais, tanto relacionadas à infraestrutura e acesso a serviços públicos quanto em termos de viabilização de alternativas de ocupação para os jovens do empreendimento, amenizando a situação de ociosidade verificada e diminuindo as possibilidades de cooptação pelo tráfico organizado de drogas. Outro ponto de concordância foi o imperativo de construção de uma imagem mais positiva acerca do território. “não podemos aparecer apenas como notícia do Bocão<sup>16</sup>” (informação verbal, 2016)<sup>17</sup>, “as Bromélias têm problemas sim, mas também tem muita coisa boa pra mostrar, principalmente depois desse projeto e das ações. As pessoas precisam ver o quê que as Bromélias tem de bom” (informação verbal, 2016)<sup>18</sup>, “todo mundo acha que quem é do Minha Casa, Minha Vida é fraco, mas nós precisamos mostrar que somos fortes” (informação verbal, 2016)<sup>19</sup>. Estes recortes de fala foram

---

<sup>16</sup> Referência a um noticiário policial da emissora de televisão local.

<sup>17</sup> Trecho da fala de uma das síndicas durante uma oficina de governança.

<sup>18</sup> Trecho da fala da proponente e coordenadora do projeto E.I.T.A Bromélias

<sup>19</sup> Trecho da fala de uma adolescente que integra o grupo gestor do Bromélias Cineclube

colhidos durante uma discussão sobre a imagem projetada do território, travada em uma das oficinas de governança.

- Relações de cooperação

A partir da identificação e da tomada de consciência sobre as convergências possíveis, algumas relações de cooperação foram verificadas entre os atores locais. Tal cooperação foi materializada no delineamento de algumas propostas de ação conjunta, sugeridas pelos agentes do território que se articulavam para a sua realização, contando com o apoio do CIAGS/UFBA.

Um exemplo concreto desta cooperação foi a articulação, já mencionada, para tentar resolver o problema das barracas de comércio irregular no empreendimento. Na Imagem 11 que ilustra essa situação identificam-se lideranças de condomínios diferentes e que têm origem em movimentos sociais distintos, com um histórico de relações conflituosas e embates no território.

Outra situação onde se verificou cooperação foi na interação entre moradoras locais – uma professora de teatro e uma arte educadora – para a construção de um projeto de artes voltado para crianças e adolescentes, que envolveu atividades de teatro, dança, atividades esportivas e confecção de artefatos manuais com materiais reciclados. Iniciativa semelhante foi a interação entre os interessados na realização de atividades esportivas com os jovens do empreendimento, que resultou na implementação de um projeto integrado de esportes envolvendo futebol, boxe e capoeira.

A partir destas experiências e da reflexão sobre a forma como as relações de cooperação foram sendo forjadas, pode-se afirmar que o exercício constante do diálogo e da escuta, provocado a partir das oficinas e encontros, contribuiu para que atores locais pudessem identificar outros pares, com interesses semelhantes, ou complementares, com os quais pudessem estabelecer parcerias. Estas aproximações, que em um primeiro momento foram quase forçadas, colaboraram ainda para a construção processual de laços de confiança, fundamentais à tessitura de redes de colaboração (NORIA e ECCLES, 1993) e à estruturação de arranjos cooperativos (LOPES e BALDI, 2005). Assim, reforça-se a pertinência de uma

estratégia que se pautou pela busca insistente de diálogos possíveis, que configurou uma espécie de pedagogia social da cooperação.

## 7.2 ARRANJO INTERORGANIZACIONAL

Após a categorização e análise dos atores locais e das relações que estabelecem entre si, parte-se agora para a discussão do arranjo interorganizacional configurado na intervenção, focando na sua construção e na estrutura conformada. O objetivo é observar o modo de organização da ação coletiva e a estruturação do bloco socioterritorial (DALLABRIDA; BECKER, 2003), demonstrando a forma como os atores são representados e ouvidos e como se dão os processos de decisão (DALLABRIDA, 2015) e o envolvimento da coletividade, sem perder de vista o contexto cultural e identitário que possibilita e dá lugar a esse arranjo (SILVA, 2003a; FISCHER, 2002). Em última instância, trata-se de compreender a dinâmica organizacional urdida no território e as tentativas de construção de uma ambiência favorável ao seu desenvolvimento a partir das interações entre os atores e da construção de convergências.

A abordagem interorganizacional aqui presente é sustentada pela afirmação de Clegg e Hardy (1998, p.38) de que as pesquisas contemporâneas sobre organizações envolvem “da burocracia à fluidez”, ampliando o foco de análise e as abordagens possíveis. Assim, considera-se o arranjo como uma rede simbólica e material que se configura como fator de influência para a transformação do ambiente em questão, para a construção de um convívio associativo e participativo no plano local (SILVA, 2013), permitindo interações de intercâmbio, ação concertada e produção conjunta (ALTER; HAGE, 1993). No caso em questão, estes arranjos são representados pelas estruturas de governança articuladas localmente para a condução dos processos de desenvolvimento territorial.

Nas iniciativas de DIST em empreendimentos de habitação social no Brasil, uma das finalidades assumidas pelas diferentes entidades executoras residiu no fomento à construção de estruturas de governança locais, pautado na integração entre os

agentes territoriais, no fortalecimento do capital social e na sustentabilidade das ações, que deveriam ser pensadas para além do período de execução da intervenção.

Como pôde ser verificado em um dos seminários nacionais do DIST, organizado pela CAIXA em 2016, diferentes instâncias de governança foram organizadas. Em alguns territórios, isso se deu pela formalização de associações comunitárias e/ou de moradores do bairro (DIST – Queimados/RJ). Em outras experiências foram montadas cooperativas setoriais, com atuação em diversas frentes – reciclagem, resíduos sólidos, alimentos, costura (DIST – Campinas/SP e DIST – Londrina/PR). Destaca-se ainda a criação de Grupos Gestores Comunitários (DIST – Rio Branco/AC), da Comissão de Gestão do Território (DIST – Manaus/AM), do Conselho de Gestão Social do Território (DIST – Goiânia/GO) e dos Fóruns de Desenvolvimento do Território (DIST – Arapiraca/AL e DIST – Salvador/BA).

Na experiência do Bosque das Bromélias (DIST – Salvador/BA), como já relatado anteriormente, a construção da governança se pautou por um viés endógeno – de organização interna do território – e um viés exógeno – de aproximação com a cidade e os territórios de entorno e a articulação com organizações e instituições externas à territorialidade.

Do ponto de vista endógeno, ressalta-se a importância das oficinas de governança e organização comunitária para esse processo. Entre o final de 2014 e o início de 2016 foram realizadas oito oficinas. Nestes encontros, além da discussão dos problemas, potencialidades e outros temas locais, debatiam-se as possibilidades de construção de estruturas colegiadas para a condução das ações. Enquanto instâncias locais de governança, algumas iniciativas foram se estruturando. Exemplo disso é a Associação Comunitária dos Moradores do Bosque das Bromélias (que atualmente já está criada e formalizada), o Centro Comunitário das Bromélias (que, embora informalmente, foi responsável por diversas articulações com o poder público municipal e estadual, entre elas a instalação da linha de ônibus municipal, do transporte escolar e de uma seção eleitoral no território), e o Instituto Multicultural do Bosque das Bromélias (surgido a partir de um dos cursos de formação cidadã, e que encontra-se atualmente desmobilizado). Todas estas instâncias coletivas partiram da livre iniciativa dos moradores.

Se por um lado a existência destas iniciativas demonstra um nível positivo de articulação local, por outro, revela uma faceta do conflito de interesses e da disputa entre poderes difusos – a mesma disputa já referida anteriormente. Cada um destes coletivos possuía características distintas, além de serem capitaneadas por pessoas ou grupos diferentes, e com interesses nem sempre conciliáveis.

A estratégia pensada para fazer frente a isso foi identificar como se poderia apoiar e fortalecer as iniciativas existentes, atores centrais no processo de planejamento e gestão social do território, garantindo a autonomia de cada uma, mas pensando espaços de encontro e discussão coletiva, bem como formas de integração de projetos e ações. A alternativa identificada durante uma das oficinas de governança foi a criação de um Fórum de Moradores (Figura 10), tendo em vista a gestão integrada do território e a sustentabilidade das ações implementadas pelo DIST.



Figura 10 – Estrutura do Fórum de Desenvolvimento Territorial do Bosque das Bromélias

Fonte: CIAGS/UFBA (2016).

O Fórum de Desenvolvimento Territorial do Bosque das Bromélias é o resultado acumulado das oficinas de governança e organização comunitária realizadas no território, bem como do curso de formação de lideranças (Ambiente de Aprendizagem 2). O fórum se propõe como espaço de diálogos e decisões sobre as questões territoriais e tem como objetivo estabelecer alianças por meio da identificação dos problemas e necessidades da comunidade, para a construção de soluções com a participação dos moradores, constituindo-se em um pacto socioterritorial de governança.

Conforme pactuado entre os participantes, a partir do fórum a comunidade local deverá fortalecer sua capacidade de diálogo e negociação, tanto com os poderes locais quanto com outros níveis de poder, como governos, empresas e outras organizações. É também a partir do fórum que deveram ser conduzidas as ações pensadas e implementadas localmente.

Além dos síndicos e lideranças locais, o Fórum é composto pelos coordenadores e participantes dos Grupos de Trabalho criados em cada uma das frentes de intervenção do projeto (GT de comunicação e cultura; GT de esportes; GT de empreendedorismo e formação e GT de meio ambiente).

Uma das preocupações quando da estruturação do Fórum foi com a forma como as diferentes instâncias estariam representadas e como os atores seriam ouvidos. Optou-se por uma estrutura horizontalizada, sem hierarquias ou linhas de comando estabelecidas, conduzida pelo grupo de lideranças locais, mas aberta à ampla participação da população local. Pactuou-se ainda que o Fórum se reuniria mensalmente, no primeiro sábado do mês.

Os primeiros encontros foram capitaneados pelo CIAGS/UFBA, e contaram com a participação das lideranças locais e das pessoas envolvidas com ações apoiadas pelo projeto. Nos encontros discutia-se o andamento das ações e planejava-se a agenda das próximas atividades, sempre pensando na ação colaborativa e no estabelecimento de parcerias. Assim, expressa-se um resultado positivo em termos de estruturação de um arranjo colaborativo para a governança local. Todavia, cumpre observar que, nos meses em que esta convocação não foi feita pela equipe do CIAGS/UFBA, as reuniões do Fórum não aconteceram.



Em um dos meses, essa não convocação foi proposital, tendo em vista observar a capacidade de autonomia e organização local. No mês seguinte, chamou-se uma reunião do Fórum cuja pauta foi exatamente a discussão da necessidade de que os atores locais assumissem seu protagonismo na condução dos assuntos do território. No mês seguinte novamente não houve encontro e, no período mais recente, observou-se que o fórum, ou parte dele, se reunia sempre que surgia alguma demanda que precisava ser resolvida, sem obedecer a uma agenda sistemática. No entanto, mesmo sem os encontros do Fórum, as ações dos grupos de trabalho continuaram sendo desenvolvidas no território.

Esta observação suscita algumas reflexões em torno da construção e da sustentabilidade de arranjos interorganizacionais cooperativos, elaboradas com base em uma experiência localizada. Uma delas diz respeito à dependência em relação ao agente executor do projeto para a mobilização do arranjo. Ao mesmo tempo em que a busca da horizontalidade comparece como uma demonstração clara da propensão às práticas de gestão social, com a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada em uma interação dialógica, transparente e emancipatória (CANÇADO, 2011, 2014; CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013), a ausência de uma definição clara de papéis pode comprometer o funcionamento da estrutura. Quem são os responsáveis por convocar as reuniões do Fórum? Quem define a pauta? Como e por quem devem ser feitos os registros e encaminhamentos? Estas eram questões colocadas e sobre as quais não se conseguia uma deliberação.

A outra reflexão tem relação com o fato de as ações de intervenção continuarem a ser realizadas, mesmo sem uma atuação sistemática do Fórum. Uma das explicações possíveis é oferecida por Oliver (1990), quando se refere à interdependência como um dos fatores determinantes dos relacionamentos cooperativos. O fato de os diferentes grupos conseguirem desenvolver suas atividades e obter resultados positivos, mesmo na ausência de uma estrutura ativa de governança e suporte, pode indicar que o nível de interdependência entre eles baixo, ou que a articulação ocorre de outras maneiras.

### 7.3 PRÁTICAS DE GESTÃO

O terceiro aspecto da análise abrangeu as formas de gestão dos assuntos de interesse comum e de cooperação para as questões do território. Aqui a intenção foi observar como ocorria a negociação entre interesses distintos e a concertação social (DALLABRIDA, 2015), se existente, em torno de objetivos comuns. Nesse contexto, os papéis de liderança e de mediação tornam-se fundamentais (FISCHER, 2002).

Retomam-se aqui os achados da seção anterior para, a partir deles, discutir as práticas de gestão. Mais especificamente, interessava identificar a forma como os resultados definidos coletivamente eram buscados, se havia alguma integração entre as ações e frentes de trabalho e como se dava a interação entre os GTs e a aprendizagem coletiva.

No tocante à forma de condução das atividades para o alcance dos resultados coletivos, o que se observou foi uma atuação de cada Grupo de Trabalho de maneira isolada. Estes grupos foram responsáveis pela estruturação de um conjunto de atividades e a execução das ações em seus eixos temáticos, gerando efeitos positivos para a estratégia como um todo, com ações cujo impacto foi sentido no território. Isso pôde ser comprovado pela diversificação de opções de lazer e sociabilidade, no caso das atividades esportivas, pela crescente demanda verificada nas atividades de teatro, artesanato e dança, pelo protagonismo juvenil vivenciado no Cineclube, pelas modificações visíveis na paisagem do empreendimento com a instalação das hortas comunitárias (cujo processo de preparação, plantio e manejo constituiu um interessante exercício de cooperação e sociabilidade) e pela avaliação positiva dos percursos de formação cidadã e profissional. Pode-se afirmar que os objetivos em torno dos quais estes grupos se articularam e os resultados definidos coletivamente foram atingidos. Algumas destas ações estruturantes constituíram inovações sociais importantes, cuja sistematização poderá ser útil a outras experiências.

A despeito de todos os logros positivos verificados e da integração de cada grupo em torno dos seus objetivos, não passa despercebida, todavia, a falta de interação entre os diferentes eixos temáticos. Cada grupo cuidava de realizar muito bem as ações do seu eixo, mas a integração e agregação de áreas era deficiente. Ainda assim

foram verificadas algumas parcerias interessantes. Cita-se o exemplo da interação entre o grupo de empreendedorismo e gastronomia que auxiliava no manejo das hortas comunitárias e, como contrapartida, utilizava as hortaliças como tempero para os seus pratos. Outro exemplo foi a parceria entre o grupo de meio ambiente responsável pela gestão dos resíduos sólidos, que passou a fornecer insumos para o grupo de artesanato com materiais recicláveis.

Em termos potenciais, poderia se afirmar que o projeto de desenvolvimento territorial implementado no Bosque das Bromélias constitui uma comunidade de prática. Conforme definidas por Schommer (2005) e Schommer e França Filho (2006) as comunidades de prática podem ser entendidas como grupos de participantes que compartilham objetivos e desafios, interagem regularmente e aprendem com os outros. Esta intenção estava no horizonte da estratégia pensada. Todavia, como se depreende das situações descritas, o potencial de interação, intercâmbio e aprendizagem coletiva não era aproveitado a contento, de modo que as comunidades de práticas não se consolidaram.

#### 7.4 PROJETO DE DESENVOLVIMENTO

A quarta dimensão de análise diz respeito à existência de um projeto de desenvolvimento territorial em torno do qual se organizem os elementos anteriores. Como foi percebido anteriormente, para que o estabelecimento de parcerias e o desenvolvimento de ações cooperativas e colaborativas aconteça, um auxílio possível é a existência de um elemento concreto que lhes dê sentido e por meio do qual se observe um potencial de ganho para as partes. O projeto, além de nortear o desenvolvimento das atividades, funciona como elemento mobilizador de forças e catalizador de ações estruturantes para o alcance dos resultados. A partir dele é que se constroem as convergências possíveis. A existência de um projeto social (SILVA, 2003a) ou de um pacto socioterritorial (DALLABRIDA; BECKER, 2003), indica a existência de uma ação estratégica propositiva (FISCHER, 2002) como resultado do processo de governança do território (DALLABRIDA, 2015).

No âmbito do DIST, uma das incumbências das entidades executoras foi fomentar e conduzir a construção de um plano plurianual de desenvolvimento integrado e sustentável do território, com um horizonte temporal de dez anos. Referido plano deveria se basear nas quatro dimensões do DIST (governança territorial, dinamização econômica, promoção sociocultural e gestão ambiental) e orientar os processos de desenvolvimento territorial.

Na experiência do Bosque das Bromélias, a proposta foi de que, a partir do diagnóstico, fosse estruturado um conjunto de atividades, em conformidade com as metas estabelecidas e com a estratégia adotada, cujo itinerário formativo era o fio condutor. No decorrer da intervenção, estas atividades foram sendo testadas e validadas no empreendimento, ao tempo em que eram avaliadas quanto à pertinência, adequação, adesão e impactos para o desenvolvimento do território. A ideia foi consolidar as ações já desenvolvidas no âmbito do DIST e também abrir espaço para o planejamento de novas iniciativas, trazidas como demandas locais.

Ao longo do projeto, e a partir da constituição dos Grupos de Trabalho Temáticos, foram definidas algumas ações estruturantes, que viriam a compor os eixos estratégicos do plano de desenvolvimento do território. Foram definidos cinco eixos estratégicos, cada um deles relacionando um projeto integrador e um conjunto de ações estruturantes (

Quadro 6).

**Quadro 6 - Eixos Estruturantes do Plano de Desenvolvimento do Bosque das Bromélias**

<b>Eixo Temático</b>	<b>Projeto Integrador</b>	<b>Ações Estruturantes</b>
Comunicação e Cultura	E.IT.A. Bromélias	Teatro, artesanato e dança
	Rádio Bromélias em Ação	Rádio, blog, jornal, etc.
Empreendedorismo e Formação	Incubadora Produtiva	Formação Profissional
		Criação de negócios coletivos
Esportes	GT de Esportes	Futebol masculino e feminino
		Boxe
		Capoeira
Meio Ambiente	Rede Local de Agricultura Urbana	Agricultura Urbana (hortas comunitárias e farmácias vivas)
	Rede Local de Resíduos Sólidos	Coleta e gestão de resíduos sólidos.
Governança Territorial	Fórum de Desenvolvimento do Bosque das Bromélias	Mobilização local
		Articulação com poder público e parceiros
		Monitoramento e avaliação do Plano

Fonte: Elaboração Própria (2017)

No final de 2016, foram realizadas algumas oficinas de construção do Plano. A primeira delas teve um caráter mais amplo, onde foram levantadas questões gerais que norteariam as discussões posteriores e a elaboração do plano plurianual. Neste

momento, foi retomada a trajetória do projeto Minha Casa Nossas Vidas (CIAGS-UFBA) nos últimos dois anos no Residencial Bosque das Bromélias. Em seguida refletiu-se sobre qual o significado desta construção e o que seria, de fato, o Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Bosque das Bromélias, para que serviria, como seria construído e o que se esperava desta construção.

Nos momentos posteriores, os diferentes GTs se reuniram para a construção do documento de forma participativa, discutindo e planejando as suas ações, que posteriormente foram apresentadas e validadas na plenária geral. Além de um mapeamento e resgate das ações que já eram desenvolvidas no condomínio, os Gts foram encorajados a pensar novas atividades a serem implementadas.

Para cada atividade proposta, os grupos problematizavam: qual a efetiva contribuição da ação para o desenvolvimento do território; qual seria a forma de envolvimento da população local nas ações; como se daria a gestão da ação (pactuação de responsabilidades; previsão de parcerias; formas de financiamento, etc.), pensando na sua sustentabilidade; como a ação se articula com outros elementos da estratégia (relação com outros subprojetos); e como se daria a articulação com atores externos (poder público, iniciativa privada e outros agentes).

A partir destas questões, cada subgrupo elaborou um plano de ações de curto e médio prazo, que continha:

- 1- Qual o Projeto ou atividade?;
- 2- Por que ela é importante?;
- 3- Quem é(são) o(s) responsável(is) pela atividade?;
- 4- Como será realizada?;
- 5- Onde será realizada?;
- 6- Quando será realizada?;
- 7- Quais os possíveis parceiros para esta atividade?.

No que concerne aos parceiros potenciais, eles foram sugeridos pelo grupo, como instituições que, na visão dos moradores, poderiam ser acessados para

desenvolver ou apoiar algum trabalho/projeto. A identificação de parceiros potenciais foi entendida como outro elemento de sustentabilidade das ações.

O processo culminou em uma pactuação de responsabilidades em que se discutiu os papéis do CIAGS/UFBA (como mediador, catalisador) e dos atores locais (protagonistas do processo). Foi reforçada ainda a atuação do Fórum de Desenvolvimento do Bosque das Bromélias como a instância local responsável pelo acompanhamento, monitoramento e avaliação do Plano e das ações propostas, cabendo também aos integrantes do Fórum a discussão sobre as reformulações e ajustes do Plano a partir de alterações na dinâmica local e da identificação de novas demandas e potencialidades.

O documento final do Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Bosque das Bromélias ainda não havia sido finalizado até o momento de encerramento da tese. Assim, não há como avaliar, neste momento, a pertinência do plano elaborado e seus efeitos para o desenvolvimento territorial. Decerto, esta será uma tarefa importante a ser assumida posteriormente.

Um exame da forma como foi construído e dos elementos que foram discutidos e validados nas plenárias de elaboração do Plano permite afirmar que ele apresenta um potencial para lograr resultados positivos. Usando o modelo de referência proposto por Dallabrida (2015) para avaliar o resultado dos processos de governança territorial, observa-se que o Plano apresenta: (a) abrangência de interesses e temas variados, a partir das capacidades identificadas e fortalecidas localmente; (b) perspectiva de interação e aprendizagem coletiva, na medida em que expressa a necessidade de articulação entre os eixos e de monitoramento e avaliação constantes; (c) atores locais como protagonistas das ações; (d) o território, com suas demandas e potencialidades, como matriz de referência para o delineamento das ações e o planejamento da forma como serão conduzidas e que resultados se espera alcançar; (e) foco na melhoria da coesão social e no desenvolvimento socioeconômico, cultural e ambiental do território.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma vez finalizada a pesquisa que resultou nesta tese, até aqui foram apresentados: a construção teórica que lhe deu ancoragem, a realidade empírica que foi examinada e a discussão dos processos por meio dos quais se evidenciaram os achados. Este capítulo retoma as inquietações iniciais que motivaram a investigação e os objetivos propostos, tendo em vista demonstrar a forma como foram alcançados. Adicionalmente, realiza uma síntese dos principais achados da pesquisa e uma reflexão sobre a tese como um todo, destacando as suas contribuições, bem como as limitações relacionadas ao processo de pesquisa e aos seus resultados. Por fim, e entendendo a tese como sendo, a um só tempo, ponto de chegada e de partida, tece um conjunto de indicações para estudos futuros.

Como arrolado no capítulo introdutório deste documento, a pesquisa norteou-se pelo interesse de identificar as possibilidades e desafios de construção de estratégias de desenvolvimento territorial aplicáveis aos novos recortes urbanos criados no bojo das intervenções dos programas de habitação de interesse social, mais especificamente a partir do Programa Minha Casa, Minha Vida – Faixa 1.

Deste objetivo geral derivaram quatro objetivos específicos, quais sejam: (a) investigar quais os contornos teórico-conceituais da gestão do desenvolvimento territorial e que dimensões assinalam os seus processos; (b) caracterizar os territórios criados a partir das intervenções do Programa Minha Casa, Minha Vida, voltados à habitação de interesse social; (c) examinar o processo de construção e implementação de um projeto de desenvolvimento territorial em um empreendimento de habitação social localizado em Salvador-BA; (d) analisar a estratégia implementada sob o enfoque da gestão do desenvolvimento territorial, discutindo suas potencialidades e limites, no contexto das novas urbanidades.

O primeiro objetivo específico foi alcançado a partir da revisão teórica exposta no Capítulo 4, onde buscou-se estudos e referências conceituais que auxiliassem uma melhor compreensão dos processos de gestão orientados ao desenvolvimento territorial. Com base nesta revisão e a partir do conjunto de propostas teóricas escolhido, foram identificadas as quatro dimensões inerentes às práticas de gestão



do desenvolvimento territorial. Esta constitui a principal contribuição teórica da tese, configurando uma sistematização de categorias úteis à análise dos processos e práticas de gestão do desenvolvimento territorial.

O alcance do segundo objetivo específico foi demonstrado pelos capítulos 2 e 5. Além do referencial sobre política urbana e habitacional e sobre os efeitos do Programa Minha Casa, Minha Vida na (re)produção da cidade e criação de novas urbanidades (Capítulo 2), realizou-se uma análise localizada, a partir do contexto socioterritorial do Residencial Bosque das Bromélias – Salvador/Ba, como caso representativo destas novas urbanidades (Capítulo 5). Com isso, as evidências apontadas pelos diversos estudos foram observadas e confirmadas na realidade empírica examinada. A ênfase recaiu nas precariedades dos territórios criados pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, relacionadas à segregação socioespacial e à falta de acesso à infraestrutura e serviços. Esta análise contextual constituiu o pano de fundo a partir do qual foi delineada a pesquisa-ação apresentada nesta tese.

O terceiro objetivo específico foi alcançado a partir da análise da intervenção no território executada pelo CIAGS/UFBA para o desenvolvimento do Projeto Minha Casa, Nossas Vidas. Conforme detalhado no Capítulo 6, e com base nos postulados da pesquisa-ação, o percurso de investigação trilhado configurou uma ação planejada, pautada na compreensão do processo por meio do envolvimento direto com ele e pela interação do pesquisador com os diversos participantes da ação investigada. A construção e implementação da estratégia de desenvolvimento integrado e sustentável do território (DIST) do Bosque das Bromélias – de cuja equipe executora o autor fez parte – foi examinada em detalhes, desde as suas referências norteadoras, passando pelos componentes metodológicos até chegar nos principais resultados alcançados.

O quarto e último objetivo específico demandou a missão dupla de avaliar, a um só tempo e de modo complementar, a pertinência da estratégia de intervenção testada enquanto indutora de desenvolvimento territorial e a validade das categorias analíticas propostas enquanto dimensões da gestão do desenvolvimento territorial. O detalhamento da análise foi apresentado no Capítulo 7. A análise empreendida permitiu atestar a pertinência das dimensões analíticas propostas para abarcar o conjunto dos aspectos constituintes da gestão do desenvolvimento territorial. Sua

validação enquanto modelo analítico demandaria, no entanto, estudos comparativos e aplicação em outros contextos e realidades territoriais. Ainda assim, afirma-se o alcance deste objetivo.

Tendo demonstrado o alcance dos objetivos propostos, convém tecer agora algumas considerações, a título de conclusão, sobre o percurso de investigação/ação e seus achados.

A primeira destas considerações é a de que delinear uma estratégia de gestão dos territórios intraurbanos de habitação social implica considerar a complexidade e fluidez dos processos socioterritoriais e a dinâmica social destas novas urbanidades. Com esta tarefa em tela, afirma-se a insuficiência de modelos legalistas, fixos e universais para dar conta dos desafios do desenvolvimento e da gestão territorial.

Assim, a gestão do desenvolvimento territorial não se faz a partir de propostas rígidas, prontas e acabadas, a-históricas e atemporais. Tampouco se impõe pela estruturação de ações pontuais, limitadas à solução de problemas específicos. Antes disso, a gestão orientada ao desenvolvimento demanda buscar singularidades que permitam a construção de um mapa dinâmico, versátil e multidimensional de ação, que leve em conta o contexto territorial, os múltiplos fluxos de relações entre atores sociais e as demandas observadas. A conjunção destes aspectos, ao tempo que expressa os conflitos e jogos de poder territoriais, é reveladora de convergências possíveis entre atores, interesses e agendas.

As políticas contemporâneas para o desenvolvimento territorial precisam estar atentas a essas novas territorialidades e aos novos contornos da ação coletiva e das relações sociais, com poderes cada vez mais difusos.

Com base nisso é que a proposta vivenciada no Bosque das Bromélias reforça uma perspectiva sistêmica e multidisciplinar, composta por um viés endógeno, com enfoque no desenvolvimento das potencialidades locais, bem como um viés exógeno, pautado na relação daquele recorte urbano com o restante da cidade.

É salutar afirmar o reconhecimento de que o processo implementado no território compareceu, naquele momento, como a estratégia possível, dentro do cenário e das limitações encontradas. Em função das precariedades de inserção urbana, do baixo nível de coesão social, da escassez de fontes de trabalho e renda, da ausência de

espaços de sociabilidade e da ação constante do tráfico – que encontrava nesta situação um espaço propício – a educação da base social se apresentou como um instrumento efetivo de integração cidadã, cultural e produtiva, e como eixo de um projeto de desenvolvimento territorial.

Ganha destaque aqui o aspecto da legitimidade da Universidade Pública como ator importante no fomento ao desenvolvimento territorial em suas variadas escalas, e na elaboração de alternativas capazes de melhorar a vida das pessoas, sobretudo aquelas que estiveram historicamente à margem dos processos de acumulação. Essa contribuição se deu tanto por meio do envolvimento direto com a construção desenvolvimento quanto pela indução de inovações sociais úteis às práticas de organização comunitária e gestão do território.

Ressalta-se, todavia, o papel compensatório e reparatório da ação, no sentido de tentar fortalecer a integração, identificar os ativos e desenvolver as capacidades locais, buscando com isso a ampliação da cidadania em um contexto marcado por ausências de variadas ordens. A afirmação da possibilidade e necessidade de construção de alternativas de desenvolvimento nestes territórios não pode ser confundida com a negação dos problemas e desafios existentes.

Outra consideração importante diz respeito à necessidade do aprimoramento e redesenho da política habitacional brasileira, notadamente aquela voltada para a habitação de interesse social. Uma das principais demandas colocadas vai no sentido de prever, desde o planejamento dos empreendimentos, a integração com a cidade, o acesso a infraestrutura, equipamentos e serviços básicos e à fontes de trabalho e renda. Tal redesenho passa por um deslocamento da finalidade priorizada na execução da política, deixando de ser uma política voltada à valorização do mercado imobiliário e da indústria da condução civil e recuperando o seu sentido de política social endereçada à garantia constitucional do direito à cidade e à moradia digna. Inclui-se aqui o imperativo de redefinição dos dispositivos que orientam o trabalho social antes, durante e após a ocupação dos empreendimentos, que atualmente dão maior peso aos aspectos relacionados à gestão condominial, colocando em segundo plano outras dimensões importantes das novas territorialidades.

A partir da vivência do projeto no Bosque das Bromélias, outra demanda reconhecida é a do protagonismo do poder público como imprescindível ao êxito das estratégias de desenvolvimento. O Estado, como ente perene, cuja ação não está necessariamente marcada pelas limitações do tempo de execução de um projeto, precisa exercer o papel de agente indutor do processo de gestão do desenvolvimento do território, fundando as bases e definindo as estratégias nas quais outros projetos e ações, mais pontuais e localizados, vão se ancorar e para os quais deverão contribuir.

Essa constatação vai resvalar em outro aspecto que merece destaque nesta seção final. No repertório das “lições aprendidas” a partir da experiência vivenciada, faz-se uma ressalva relativa aos limites da indução externa dos processos de desenvolvimento territorial a partir da execução de projetos pontuais, sujeitos a entraves como tempo e recursos.

Por mais bem-sucedida que seja ação no sentido do alcance dos objetivos definidos, o desenvolvimento é sempre um processo de longo prazo, enquanto os projetos têm uma temporalidade limitada. Assim, como afirmam Barth e Brose (2002) o projeto deve ser compreendido como instrumento temporário de teste e de consolidação de novos procedimentos, para o qual são alocados recursos humanos, materiais e financeiros não rotineiros. De modo complementar, Ferrarini (2012, p.238) afirma que, nos projetos de desenvolvimento local, os bens e serviços precisam ser encarados como pretextos pedagógicos para a ativação da participação.

Por fim, cumpre observar, como propõe Silva (2003a), um balanço entre os “efeitos perversos da globalização” (exclusão e fragmentação social e territorial) e a “globalização como uma janela de oportunidade” (valorização do potencial endógeno). Pela experiência situada do Bosque das Bromélias, pode-se inferir que este balanço é aplicável ao efeito dos novos territórios criados pelo PMCMV – se de um lado eles representam a síntese da segregação urbana e exclusão socioterritorial, por outro eles podem representar oportunidades de construção de novas territorialidades, a depender dos arranjos socioterritoriais configurados e da capacidade de gestão e de mobilização por parte dos poderes locais em torno dos objetivos comuns.

Deve-se tomar cuidado, contudo, para que as diversas estratégias implementadas no território não reproduzam, ou mesmo incentivem em nível local, a

confluência perversa para a qual Dagnino (2001; 2004) já chamava atenção. Isso implica, entre outras coisas, em não criar uma expectativa de que o território é autossuficiente e capaz de prover todos os insumos necessários ao seu desenvolvimento, prescindindo do Estado para este fim. Este foi, por alguns anos, o corolário das políticas de desenvolvimento local, com uma forte carga neoliberal de reificação do local e da sua necessária inserção nos circuitos da competição global. Ao contrário, o incentivo necessário é de que o território consiga se organizar para compreender-se, discutir-se e pautar as suas demandas, num verdadeiro exercício democratizante.

Os empreendimentos habitacionais do PMCMV, como diversos bairros da periferia das cidades, podem ser considerados como cidades de chegada (SAUNDERS, 2013). Estes recortes intraurbanos configuram espaços de transição e inserção na esfera urbana. “A cidade de chegada é povoada por pessoas em transição – transformando as pessoas de fora em cidadãos centrais e “essenciais” com futuros sociais, econômicos e políticos sustentáveis na cidade”. (SAUNDERS, 2013, p.11). Concorda-se com Saunders com relação ao fato de que o futuro destes territórios e a forma com seus cidadãos se relacionarão com a “cidade central” em muito dependerão da maneira como eles são apropriados nas políticas públicas e nos projetos de intervenção. Seguindo o conselho do autor, faz-se necessário considerar algumas funções destas cidades de chegada. A primeira destas funções é a manutenção de uma rede ou teia de relações humanas que liga a cidade de chegada à cidade estabelecida, mobilizando relações sociais, políticas e econômicas e dando ao enclave uma identidade própria. Outra função é o estabelecimento urbano, onde os seus habitantes são reconhecidos como cidadãos legítimos, com a garantia de todos os direitos sociais. Estas cidades funcionam ainda como caminhos de mobilidade social.

Estes territórios podem ser interpretados ainda como espaços de esperança (HARVEY, 2004). Isto incentiva a pensar projetos de futuro que questionem a lógica inerente ao processo de globalização contemporânea, lançando mão das potencialidades da educação e do trabalho.

Feitas estas considerações, vale destacar alguns aspectos relacionados às implicações e contribuições da tese, bem como às limitações do estudo e sugestões de avanço do conhecimento.

Enquanto implicações teórico-práticas, ressalta-se a sua contribuição para o fortalecimento do debate em torno dos processos de gestão orientados ao desenvolvimento territorial. O esforço de elucidação de categorias analíticas mostrou-se pertinente a partir da constatação de que, como campo de aplicação específico da gestão, o desenvolvimento territorial possui um conjunto de elementos que permitem caracterizar suas práticas e analisar a sua ação em diferentes contextos. A importância desta categorização residiu na identificação de quais sejam estes elementos. As dimensões elencadas mostraram-se adequadas à análise do caso em questão, demonstrando que olhar os processos de desenvolvimento a partir dos (i) atores e relações que estabelecem entre si, (ii) do arranjo interorganizacional que estas relações tendem a configurar, (iii) da forma como são tomadas as decisões e conduzidos os processos e (iv) do projeto de desenvolvimento que orienta as práticas, é um caminho analítico válido. De modo complementar, importa ainda observar os aspectos culturais e identitários do contexto onde estas práticas e relações se situam.

Todavia, reconhece-se que a forma como se chegou às categorias, bem como sua aplicação na análise de um caso único não permitem estabelecer generalizações a partir dela, tampouco reforçá-la enquanto modelo de análise válido. Alguns passos ainda são necessários para isso, tais como a sistematização de indicadores para cada uma das dimensões e a aplicação do modelo para análise de outros contextos e processos, tendo em vista validá-lo. Assim, não é intenção da tese apresentar resultados conclusivos a este respeito, mas evidenciar o fato de que a investigação sobre os processos de desenvolvimento territorial é tão importante quanto a análise dos seus resultados.

Os resultados desta tese também apresentam contribuições políticas e práticas importantes. O presente estudo é um dos poucos a se debruçar, desde a perspectiva da gestão, sobre a análise dos territórios criados a partir das políticas habitacionais recentes. Assim sendo, o estudo fornece elementos que podem ser utilizados, entre outras coisas, para o aprimoramento das práticas de trabalho social no período de pós-ocupação, bem como dos dispositivos que o regulamentam. Contudo, os achados

também evidenciam há questões que antecedem a ocupação dos empreendimentos e os processos de desenvolvimento territorial, e demandariam a remodelagem mesmo da política pública de habitação, tendo em vista se antecipar aos problemas e evitar a necessidade de ações compensatórias e reparatórias.

Outro mérito do trabalho residiu na sua relevância social, demonstrada pela escolha metodológica de implementar intervenções concretas na realidade analisada, tendo em vista equacionar problemas relevantes identificados. Assim, no mesmo tempo em que se buscou sistematizar informações e construir conhecimento útil sobre determinada realidade, produziu-se externalidades positivas concretas que foram apropriadas localmente.

Merece destaque aqui outra vantagem possibilitada pela opção metodológica de realizar uma pesquisa-ação. Não obstante as críticas endereçadas ao método pela sua suposta propensão ao “rebaixamento do nível de exigência acadêmica” (THIOLLENT, 2011, p.14) e impossibilidade de extrapolação dos achados, a análise aprofundada do caso e o envolvimento direto do pesquisador com a situação investigada permitiram apreender elementos da realidade social que dificilmente seriam observados a partir de outros métodos. A relação de confiança construída entre os sujeitos da ação – pesquisador e pesquisados – e responsabilidade pactuada por ambos para o alcance dos objetivos do conhecimento e da ação também comparecem como pontos fortes. Um cuidado necessário neste sentido diz respeito à necessária clareza das intenções de pesquisa. Não se pode desconsiderar os riscos de passionalidade e ativismo a que o pesquisador está sujeito. O desempenho de múltiplos papéis a um só tempo (pesquisador, membro da equipe de execução, e cidadão) demanda uma vigilância constante. Em muitos momentos da pesquisa estas identidades e trajetórias se cruzaram. A de pesquisador em busca de evidências empíricas para sustentar seu argumento de tese, a de técnico envolvido com as ações do projeto, com o cumprimento do objeto e das demandas do financiador, e a de cidadão incomodado com a situação em que se encontravam aqueles territórios e pessoas. Um dos maiores desafios na escrita desta tese foi o de redigir o texto a partir da trajetória e identidade do pesquisador, o que, por vezes, implicou em ocultar as percepções do técnico e do cidadão.

Talvez a maior contribuição desta tese seja a de chamar atenção para a pertinência em pesquisar os processos de desenvolvimento territorial em contextos intraurbanos, reforçando as contribuições da gestão para pensar estes processos e reconhecendo a existência de especificidades destas novas urbanidades que carecem de análises mais aprofundadas. Daí é que, a partir deste estudo, propõe-se uma agenda de pesquisa com vistas a avançar nas análises aqui iniciadas, no desenvolvimento de novos estudos na área e na construção do conhecimento sobre gestão do desenvolvimento territorial.

Na seara do desenvolvimento territorial em empreendimentos de habitação social, sugere-se a realização de um estudo de casos múltiplos, tendo em vista comparar as outras experiências de DIST implementadas no país. Recomenda-se ainda a realização de análises que comparem empreendimentos que receberam intervenções do DIST e outros onde esse processo não foi realizado, bem como entre territórios de habitação social e outros recortes intraurbanos periféricos. Outro caminho de investigação importante é a análise da percepção dos agentes socioterritoriais sobre os processos de indução externa do desenvolvimento e intervenção territorial.

Na perspectiva dos estudos organizacionais, acredita-se que a utilização da análise de redes sociais pode trazer aportes interessantes à compreensão das relações de poder, conflito e colaboração que se operam nos territórios. Igualmente importante seriam análises mais pormenorizadas das dinâmicas organizacionais de diferentes atores institucionais com atuação no território (associações, igrejas, tráfico organizado, etc.).

Para finalizar, enfatiza-se que, em que pese as singularidades de cada recorte urbano e territorial, os percursos metodológicos experimentados no Bosque das Bromélias, bem como nos diferentes projetos de DIST, e os aprendizados deles resultantes podem ser úteis e lograr efeitos inspiradores para a gestão dos territórios intraurbanos de habitação social do Brasil e da América Latina.



## 9. REFERÊNCIAS

ALTER, Catherine; HAGE, Jerald. **Organizations Working Together**. Newbury Park: SAGE, 1993.

AMARAL FILHO, Jair. Sistemas e arranjos produtivos locais. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 36, p. 171-212, jan./jun. 2011.

AMORE, Caio S.; SHIMBO, Lucia; RUFINO, Maria B. **Minha Casa... E a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros**. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

AMSLER, Lisa. Collaborative Governance: Integrating Management, Politics and Law. **Public Administration Review**, 76 (5): 700–711, 2016.

ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative Governance in Theory and Practice. **J Public Adm Res Theory**, 18 (4): 543-571, 2008.

ARANTES, Pedro; FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. **Correio da Cidadania**, 2009. Disponível em: <[http://www.correiodacidade.com.br/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=66&Itemid=171](http://www.correiodacidade.com.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=66&Itemid=171)>. Acesso em: 20 jun. 2015.

ARAUJO, Edgilson. **(In)consistências da gestão social e seus processos de formação: um campo em construção**. Tese de doutorado em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, São Paulo: PUC São Paulo, 2012.

ARAÚJO, Regina; KAUFFMANN, Márcia; ABREU, Luciano. A política habitacional no Brasil em síntese periodizada: algumas reflexões. **Ciências Humanas e Sociais em Revista**. Seropédica, v.31, n.1, 2009.

BARBOSA-DA-SILVA, Frederico. **Indicador de Desenvolvimento da Economia da Cultura**. Brasília: IPEA, 2010

BARRETO, Raquel de O.; PAULA, Ana Paula P.; GONTIJO, Felipe M. C. As limitações das políticas de habitação portuguesas: reflexões sobre a importância da intersectorialidade. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 627 a 643, dez. 2010.

BARTH, Jutta; BROSE, Markus. **Participação e desenvolvimento local: balanço de uma década de cooperação alemã no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Sulina, 2002

BOEIRA, Sergio; BORBA, Julian. Os fundamentos teóricos do capital social. (Resenha). **Ambiente & Sociedade** – Vol. IX nº. 1 jan./jun. 2006.

BOEIRA, Sergio.; SANTOS, A. C. B.; SANTOS, A. G. Estatuto da Cidade: aspectos epistemológicos, sociopolíticos e jurídicos. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 3, 2009.

BOISIER, Sergio. “Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político”, **Planejamento e Políticas Públicas**, Nº 13, Brasília. 1996.

BOISIER. S. ¿Y si el desarrollo fuese uma emergencia sistémica? **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n.27, Oct. 2003. Caracas, 2003.

BONDUKI, Nabil. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. **Teoria e Debate**, nº 82, maio/junho. 2009.

BONDUKI, Nabil. Origens da Habitação Social no Brasil. **Análise Social**, v.29, n.127, p.711-732, 1994.

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil: arquitetura moderna, Lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 6 ed. São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP, 2011.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo** [arq.urb]. São Paulo, n. 1, p. 70-104, set. 2008.

BORJA, Bruno. Celso Furtado e Cultura da Dependência. **OIKOS**: Rio de Janeiro 8 (2): 247-262, 2009.

BOULLOSA, Rosana; SCHOMMER, Paula. Gestão social: caso de inovação em políticas públicas ou mais um enigma de Lampedusa? In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, 3, 2009, Juazeiro/Petrolina. **Anais...**, Juazeiro/Petrolina: NIGS/UNIVASF, 2009. (CD ROM).

BOULLOSA, Rosana; SCHOMMER, Paula. Limites da natureza da inovação ou qual o futuro da gestão social? In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 32, 2008, Rio de Janeiro. **Anais...**, Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. (CD ROM).

BOURDIEU, Pierre. The Social Space and the Genesis of Groups. **Theory and Society**, 14 (6): 723-744, Nov,1985.

BRANDÃO, Carlos. **Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas SP: Editora da Unicamp. 2012.

BRASIL. **Lei Nº 11.977**, de 7 de Julho de 2009.

BRIQUET, Jean-Louis; SAWICKI, Frédéric. L'analyse localisée du politique. **Politix**, 2 (7-8): 6-16, Octobre-décembre 1989.

BUARQUE, Sergio. **Construindo o Desenvolvimento Local Sustentável: metodologia de planejamento**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

BURITY, Joanildo. Cultura e desenvolvimento. In: NUSSBAUMER, Gisele Marchiori. **Teorias e políticas da cultura: visões multidisciplinares**. Salvador: EDUFBA, 2007.

CANÇADO, Airton. Fundamentos Teóricos da gestão Social, 2011 – **Tese** (Doutorado em Administração), Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.;

CANÇADO, Airton. TAVARES, Bruno. DALLABRIDA, Valdir. Gestão social e governança territorial: interseções e especificidades teórico-práticas. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v.9, n.3, p.313-353, set-dez, 2013.

CANÇADO, Airton; PEREIRA, José R.; TENORIO, Fernando. **Gestão Social: epistemologia de um paradigma**. 1 ed. Curitiba: CRV, 2013.

CANÇADO, Airton; TENÓRIO, Fernando; PEREIRA, José Roberto. Gestão Social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos EBAPE.BR**, 9 (3): 681-703, 2011.

CANEVACCI, Massimo. **Sincretismos: uma exploração das hibridações culturais**. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

CARDOSO, Adauto Lucio; LAGO, Luciana Corrêa do. “O Programa Minha Casa, Minha Vida e Seus Efeitos Territoriais”. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (org.) **O Programa Minha Casa, Minha Vida e seus Efeitos Territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (org.) **O Programa Minha Casa, Minha Vida e seus Efeitos Territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARLOS, Ana Fani A. **A Condição Urbana**. São Paulo: Contexto, 2015

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O lugar no/do mundo**. São Paulo: Editora Huncitec, 1996.

CARRION, Rosinha; COSTA, Pedro. Governança Democrática, Participação e Solidariedade: Entre a Retórica e a Práxis. **Espacio Abierto**, v. 19, n. 4, outubro-diciembre, p. 621-640, 2010.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de *et al.* (Org.). **Metrópoles na atualidade brasileira: transformações, tensões e desafios na Região Metropolitana de Salvador**. Salvador: Edufba, 2014.

CARVALHO, Inaiá; PEREIRA, Gilberto. **Como anda Salvador e sua Região Metropolitana**. Salvador: EDUFBA, 2008.

CARVALHO, Inaiá; PEREIRA, Gilberto. **Salvador: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2014.

CASSIOLATO, José; LASTRES, Helena. O enfoque em sistemas produtivos e inovação locais. In: Fisher, Tânia (Org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. 1ed.Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

CASTELLS, Manuel. Redes Sociais e Transformação da Sociedade. In: **Cadernos Ruth Cardoso** / Centro Ruth Cardoso, v.1, n.1 (2010). São Paulo: O Centro, 2010.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

CASTELLS, Manuel. **Urban renewal and social conflict in Paris**. 1972.

CENTRO INTERDISCIPLINAR DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL – CIAGS. **Projeto Minha Casa, Nossas Vidas**. UFBA, 2013.

CLAVAL, Paul. O território na transição da pós-modernidade. **GEOgraphia** 1 (2), 1999.

PORTER, Michael. **A busca da vantagem competitiva**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

COIMBRA, Kary Emanuelle R. SARAIVA, Luiz Alex S. Territorialidade em uma Organização-Cidade: O Movimento Quarteirão do *Soul*. **Gestão & Regionalidade** - Vol. 29 - Nº 86 - mai-ago/2013.

COLEMAN, James. Social capital in the creation of human capital. **The American Journal of Sociology**, v. 94, p. 95-120, 1988.

CZARNIAWSKA-JOERGES, Barbara. Learning organizing in a changing institution order: examples from a city management in Warsaw. **Management Learning**, London, v. 28, n. 4, p. 475-495, Dec. 1997.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política e Sociedade**, 3 (5), 2004.

DAGNINO, Evelina (org.). 2002. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra.

DALLABRIDA, Valdir. Governança Territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. **Análise Social**, 215, L (2), 2015.

DALLABRIDA, Valdir. Governança Territorial. In: SIEDENBERG, D. R. **Dicionário do Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

DALLABRIDA, Valdir Roque. A gestão territorial através do diálogo e da participação. **Scripta Nova** - Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: v. 11, n. 245, 2007.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança no/do Território, Logo, Governança Territorial: Distância Entre Concepções Teóricas e a Prática. In: XV Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. **(Anais)**. Recife- PE, Maio, 2013.

DALLABRIDA, Valdir Roque; BECKER, Dinizar. Governança Territorial um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Desenvolvimento em Questão**, v. 1, n. 2, p. 73-97, julho-dezembro, 2003.

DANIEL, Celso. Poder local no Brasil urbano. **Revista Espaços & Debates**. São Paulo: Cortez, n. 24, p. 26-39, 1988.

DENALDI, Rosana. **Política habitacional e urbana: avanços e impasses**.

Disponível em:

<<http://www.phdu.comuv.com/attachments/article/18/Pol%C3%ADtica%20Habitacional%20e%20Urbana%20avan%C3%A7os%20e%20impasses%20%20-20Rosana%20Denaldi.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2014.

DENHARDT, Robert. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

DESLAURIERS, J-P; KÉRISIT, M. **O delineamento da pesquisa qualitativa**. In: **POUPART et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Rio de Janeiro: Vozes, p. 127-153, 2008.

DEWEY, John. **Vida e educação**. São Paulo, Melhoramentos, 1973.

DRUMOND, Alexandre; SILVEIRA, Suely; SILVA, Edson A. Predominância ou coexistência? Modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 1, p. 3-25, 2014

DUARTE, Fábio. **Crise das Matrizes Espaciais**. São Paulo: Perspectiva: Fapesp, 2002.

EMERSON, Kirk; NABATCHI, Tina; BALOGH, Stephen. Na Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, May 2, p. 1-30, 2011. Disponível em:

[https://www.researchgate.net/profile/Kirk\\_Emerson/publication/255703876\\_An\\_Integrated\\_Framework\\_for\\_Collaborative\\_Governance/links/562aa8c308ae04c2aeb1cafd.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Kirk_Emerson/publication/255703876_An_Integrated_Framework_for_Collaborative_Governance/links/562aa8c308ae04c2aeb1cafd.pdf). Acesso em: 10/12/2016.

ESPINHEIRA, Gey. Cultura, cidade e democracia: o jogo da cultura no mundo contemporâneo. In: RUBIM, Albino; ROCHA, Renata. **Políticas Culturais para as Cidades**. Salvador: EDUFBA, 2008.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gestão pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil. **RAP. Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 31 (4): 126-156, 1997.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil. **Organizações & Sociedade (Impresso)**, Salvador, 7 (17): 59-86, 2000.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **RAP. Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 35 (1): 119-144, 2001.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. **O&S. Organizações & Sociedade**, 15: 107-126, 2008.

FARIA, José Henrique de. **Gestão Participativa: relações de poder e de trabalho nas organizações**. São Paulo: Atlas, 2009.

FARINÓS, Joaquim. "Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda". **Boletín de la A.G.E.**, 46, pp. 11-32, 2008.

FEIO, P.; CHORINCAS, J. "Governança territorial e inovação das políticas públicas". **Prospectiva e Planejamento**, 16, pp. 137-157, 2009.  
FERNANDES, 2008

FERNANDES, Ana. Cidade contemporânea e cultura: termos de um impasse? In: RUBIM, Albino; ROCHA, Renata. **Políticas Culturais para as Cidades**. Salvador: EDUFBA, 2008.

FERRÃO, João. "Governança e ordenamento do território. Reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática". **Prospectiva e Planejamento**, 17, pp. 129-139, 2010.

FERRARINI, Adriani. Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável: uma metodologia para políticas e programas de superação da pobreza. **INTERAÇÕES**, Campo Grande, 13 (2): 233-241, 2012.

FISCHER, Tânia; MELO, Vanessa. Organizações e Interorganizações na Gestão do Desenvolvimento Socioterritorial. **O&S**, 11, Edição Especial, p.13-41, 2004.

FISCHER, Tânia et al. Perfis visíveis na gestão social do desenvolvimento. **Revista de Administração Pública - RAP**, 40 (5): 789-808, set./out., 2006.

FISCHER, Tânia; SILVA, Francisco Raniere M. A formação de gestores sociais para o desenvolvimento territorial: um programa de educação ao longo da vida. In: BRASIL-Ministério da Educação. **CONFITEA Brasil+6: tema central e oficinas temáticas**. Brasília: MEC, 2016.

FISCHER, Tânia. O poder local no Brasil: temas de pesquisa e desafios da transição. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 25 (2): 86-92, abr./jun. 1991.

FISCHER, Tânia. Poder local: um tema em análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 26 (4): 105-113, out./dez. 1992.

FISCHER, Tânia. (org.) **Poder Local – Governo e Cidadania**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.

FISCHER, Tânia. Gestão Social do Desenvolvimento de Territórios. **Revista Psicologia: Organizações e Trabalho**, 12(1): 113-120 jan-abr. 2012.

FISCHER, Tânia; ROESCH, Sylvia; MELO, Vanessa. **Gestão do desenvolvimento territorial e residência social: casos para ensino**. Salvador: CIAGS/EDUFBA, 2006.

FISCHER, Tânia. A cidade como teia organizacional: inovações, continuidades e ressonâncias culturais — Salvador da Bahia, cidade puzzle. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 3, p. 74-88, maio/jun. 1997.

FISCHER, Tânia. Gestão contemporânea, cidades estratégicas: aprendendo com fragmentos e configurações do local. In: FISCHER, T. **Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

FISCHER, Tânia. O Futuro da Gestão. **HSM Management**, v.10, n.64, set./out., 2007.

FISCHER, Tânia. Poderes Locais, Desenvolvimento e Gestão: Introdução a uma Agenda. In: FISCHER, Tânia (org.). **Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais: Marcos Teóricos e Avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

FISCHER, Tânia. Formar Gestores Sociais para o Desenvolvimento Territorial: A Criação Artesanal de Itinerários Formativos. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, Salvador, v.3n.2 p 25-38, maio/ago. 2014.

FISCHER, Tânia. SILVA, Francisco Raniere M. SOARES, Rodrigo Maurício. Bosque das Bromélias: mobilizações do presente, virtualidades do futuro – uma construção parentética. In: FERNANDES, Ana. LACERDA, Norma. PONTUAL, Virgínia. (org). **Desenvolvimento, Planejamento e Governança: expressões do debate contemporâneo**. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital / ANPUR, 2015.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009

FLORENCE, Afonso. O Fenômeno Urbano como Fenômeno Cultural. In: RUBIM, Albino; ROCHA, Renata. **Políticas Culturais para as Cidades**. Salvador: EDUFBA, 2008.

FRANÇA FILHO, Genauto; CUNHA, Eduardo V. Incubação de redes locais de Economia Solidária: lições e aprendizados a partir da experiência do projeto Eco-Luzia e da Metodologia da ITES/UFBA. **O&S**, 16 (51): 725-747, 2009.

FRANÇA FILHO, Genauto. Definido Gestão Social. In: SILVA JR, Jeová; MÂISH, Rogério; CANÇADO, Airton. **Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

FRANÇA FILHO, Genauto. Gestão Social: um conceito em construção. In: Colóquio Internacional Sobre o Poder Local, IX, Salvador, 2003. **Anais...** Salvador: CIAGS/UFBA. (CD ROM).

FRANCO, Augusto de. **Capital social: leituras de Tocqueville, Jacobs, Putnam, Fukuyama, Maturana, Castells e Levy**. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/16820958/Augusto-Franco-Capital-Social>>. 2001.

FREY, Klaus. Governança Urbana e Participação Pública. **RAC-Eletrônica**, v. 1, n. 1, art. 9, p. 136-150, Jan./Abr. 2007.

FREY, Klaus. Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. **urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana**. Curitiba, v. 4, n. 1, p. 87-102, Junho, 2012.

FURTADO, Celso. **Introdução ao Desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

FURTADO, Celso. **A nova dependência**. São Paulo: Paz e Terra, 1982.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Editora Nacional, 1991.

GIDDENS, Anthony. **A constituição da sociedade**. 2ª ed. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2003.

GIL, Antonio C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GORDILHO-SOUZA, Ângela. Favelas, invasões e ocupações coletivas nas grandes cidades brasileiras - (Re) Qualificando a questão para Salvador-BA. **Cadernos Metrópole (PUCSP)**, São Paulo, v. 5, p. 81-116, 2001.

GORDILHO-SOUZA, Ângela. A Regularização Fundiária na Nova Política de Habitação de Interesse Social em Salvador. **VeraCidade (Salvador. Online)**, v. 2, p. 1-21, 2007.

GOTTMANN J. De l'organisation de l'espace. Considérations de géographie et d'économie. In: **Revue économique**, volume 1, n°1, 1950. pp. 60-71

GOULART, Suely. Uma abordagem ao desenvolvimento local baseada em Celso Furtado e Milton Santos. **Cadernos EBAPE.BR**, 4(3), 2006.

GOVERNA, Francesca. *Competitiveness and cohesion: urban government and governance's strains of Italian cities*. **Análise Social**, v.45, n.º 197, p. 663-683, 2010.



GRANOVETTER, Mark. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, Chicago, Illinois, v. 91, n. 3, p. 481- 510. 1985.

GULATI, Ranjay. Aliances and networks. **Strategic Management Journal**. 19: 293-317, 1998.

GUSTAFSON, Per; HERTTING, Nils. Understanding Participatory Governance: An Analysis of Participants' Motives for Participation. **The American Review of Public Administration**, 21, Jan. 2016.

HAESBAERT, Rogério. Da desterritorialização à multiterritorialidade. **Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR**. Vol. 3. Rio de Janeiro: ANPUR. 2001.

HAESBAERT, Rogério. Concepções de território para entender a desterritorialização. In: SANTOS et al. **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

HAESBAERT, Rogério. Hibridismo, Mobilidade e Multiterritorialidade numa Perspectiva Geográfico-Cultural Integradora. In: SERPA, A. (org.). **Espaços culturais: vivências, imaginações e representações**. Salvador: EDUFBA, 2008.

HAESBAERT, Rogério. **O Mito da Desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Editora Hucitec, 1980

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural** . 6 ed. São Paulo: Loyola, 1996.

HARVEY, David. **Espaços de Esperança**. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. O “novo” imperialismo: acumulação por espoliação. In: PANITCH, L e COLIN, L. (orgs). **Socialist register 2004: o novo desafio imperial**. Buenos Aires: **Consejo Latinoamericano de Ciências Sociais – CLASCO**, 2006.

HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: MARICATO, Ermínia [et al.]. **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas no Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013a.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Revista Piauí**, Ed 82, Tribuna livre da luta de classes, São Paulo, 2013b.

HASTENREITER F., Horácio Nelson. Arranjos produtivos locais. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014.

HATCHUEL, A. Prospective et gouvernance: quelle théorie de l'action collective. In: HEUGEON, E.; LANDRIEU, J. (coord.) *Perspective pour une gouvernance démocratique. Colloque de Cerisy*: Éditions de l'aube, 2000.

HIRSCH, Joachim. **Teoria materialista do Estado**. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

HISSA, Cássio E.V. Territórios de diálogos possíveis. In: RIBEIRO, M.T.F. E MILANI, C.R.S (Org), **Compreendendo a Complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar**. Salvador: EDUFBA, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos municípios brasileiros - 2010**. Disponível no sítio do IBGE. Disponível em: <[www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm)>. Acesso em 27 de março de 2014.

IPIRANGA Ana Sílvia. A cultura da cidade e os seus espaços intermediários: os bares e os restaurantes. **Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 65-91, jan./fev. 2010.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KISSLER, Leo. & HEIDEMANN, Francisco. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Rev. Adm. Pública** . vol.40, n.3, pp. 479-499, 2006.

KLECHEN, Cleiton; BARRETO, Raquel; PAES DE PAULA, Ana P. Pilares para a compreensão da autogestão: o caso de um programa de habitação da Prefeitura de Belo Horizonte. **RAP** — Rio de Janeiro 45(3):669-94, Maio/jun. 2011.

KLEIN JR. Vitor H. *et al.* Participação e coprodução em política habitacional: estudo de um programa de construção de moradias em SC. **RAP** — Rio de Janeiro 46(1):25-47, jan./fev. 2012.

KLINK, Jeroen. Governança Ou Construção Contestada da Escala Metropolitana? **XV Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. Recife- PE, Maio, 2013.

KLINTOWITZ, Danielle C. Como as políticas habitacionais se inserem nos contextos de Reforma do Estado? A experiência recente no Brasil. **Revista Pensamento & Realidade**, São Paulo, 26 (3): 101-120, 2011.

KNOPP, G. ALCOROFADO, F. Governança Social, Intersetorialidade e Territorialidade em Políticas Públicas: O Caso da OSCIP Centro Mineiro De Alianças Intersetoriais (CEMAIS). **III Congresso CONSAD de Gestão Pública**, 2010.

LEFEBVRE, Henry. **A Revolução Urbana**. Belo Horizontel: Editora UFMG, 1999 [1970].

LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. São Paulo: Documentos, 1969.

LEVY, Charmain; LATENDRESSE, Anne; MARSAN, Marianne. Movimento popular urbano e mulheres no Brasil: uma experiência de feminização das políticas públicas de habitação. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, 18 (63): 310-334, Jul./Dez. 2013.

LOPES, Fernando Dias; BALDI, Mariana. Laços Sociais e Formação de Arranjos Organizacionais Cooperativos – Proposição de um Modelo de Análise. **RAC**, 9 (2): 81-101, Abr./Jun. 2005.

MAC-ALLISTER, Mônica. A cidade no campo dos estudos organizacionais. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 11, edição especial, p. 171-181, 2004.

MAC-ALLISTER, Mônica. **Organização-cidade**: uma contribuição para ampliar a abordagem do objeto cidade como objeto de estudo no campo dos estudos organizacionais. Tese (doutorado em administração) — Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2001.

MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido! In: \_\_\_\_\_. [et al.]. **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas no Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

MARICATO, Ermínia. Globalização e política urbana na periferia do capitalismo. **VeraCidade** – Salvador (Impresso), v. 8, p. 89-105, 2009.  
Maricato (2001)

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 1997.

MARQUES, Eduardo.; RODRIGUES, Leandro. O Programa Minha Casa Minha Vida na metrópole paulistana: atendimento habitacional e padrões de segregação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.15, n.2 / novembro 2013.

MÉSZÁROS, Istvan. **Para Além do Capital: rumo a uma teoria da transição**. São Paulo: Boitempo, 2002.

MILANI, Carlos; SOLINÍS, Germán. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In: MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos; SOLINÍS, Germán (Orgs). **Democracia e governança mundial – que regulações para o século XXI**. Porto Alegre: UFRGS/Unesco, 2002.

MOURA, Jéssica Moraes de. O Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Natal: uma análise espacial dos padrões de segregação e desterritorialização. **Urbe, Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 6, n. 3, p.339-359, Dezembro, 2014.

MYNAYO, M. C. DE S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec, 8º ed., 2004.

NEVES, Gervásio Rodrigo. Territorialidade, desterritorialidade, novas territorialidades (algumas notas). In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A.; SILVEIRA, Laura. **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec: ANPUR, 1994.

NOHRIA, Nitin; ECCLES, Robert G. **Networks and Organizations: Structure, Form and Action**. Massachusetts: Harvard Business School Press, 1992.

OLIVER, Christine. Determinants of Interorganizational Relationships: Integration and Future Directions. **Academy of Management Review**, v. 15, n. 2, p. 241-265, 1990.

OLIVEIRA, Francisco de. **A economia da dependência imperfeita**. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1984

OLIVEIRA, Francisco de. Aproximações ao Enigma: que quer dizer desenvolvimento local? IN: SPINK, Peter et ali (Orgs.). **Novos Contornos da Gestão Local: Conceitos em Construção**. São Paulo: Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, LucVan. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. 4. ed. Lisboa: Gradiva, 2005.

SINGER, Paul. **Economia política da urbanização**, 14. ed. Revista. São Paulo, Contexto, 1998.

PIERRE Jon, **Models of urban governance : exploring the institutional dimension of urban politics**, University of Strathclyde, Glasgow, 1999.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. 30ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório do Desenvolvimento Humano 2013** – A Ascensão do Sul: Progresso humano num mundo diversificado. PNUD, 2013.

PORTES, A. Social Capital: its origins and applications. Modern sociology. **Annual Review of Sociology**, n. 24, p. 1-24, 1998.

PUTNAM, Robert. What makes democracy Work? **National Civic Review**, 82 (2): 101-107, 1993.

PUTNAM, Robert. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas Editora, 2005.

QUÉBEC (Canada). **Conseil de la Science et de la Technologie. Innovation Sociale et Innovation Technologique: l'apport de la recherche em sciences sociales et humaines**. Sainte-Foy (Québec), 2000.

RABELLO DE CASTRO, Sonia. Habitação, direito e governança: duas sugestões para ação governamental. **RAP** – Rio de Janeiro 35(4):111-26, Jul./Ago. 2001.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. **Repensando a experiência urbana na América Latina: questões, conceitos e valores**. Buenos Aires: CLACSO, 2000

RIBEIRO, Luiz César Q.; PECHMAN, Robert M. **O que é questão da moradia**. São Paulo: Nova Cultural: Brasiliense, 1985.

RODRIGUES, Andréa Leite. Modelos de gestão e inovação social em organizações sem fins lucrativos: Divergências e convergências entre nonprofit sector e economia social. **O&S**, 14 (43): 111-128, 2007.

ROLNIK, Raquel. Apresentação – As vozes das ruas: As revoltas de Junho e suas interpretações. In: MARICATO, Ermínia [et al.]. **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas no Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

ROLNIK, Raquel. **10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo**. 2014.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 89, p. 89-109, Mar. 2011. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002011000100006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002011000100006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 17 Jan. 2017.

ROMENYIA, Dan; et al. **Doing research in business and managment: an introduction to process and method**. London: Sage Publications, 1998.

RUBIM, Albino. ROCHA, Renata. Apresentação. In: \_\_\_\_\_. **Políticas Culturais para as Cidades**. Salvador: EDUFBA, 2008.

SACHS, Ignacy; LAGES, Vinícius. Capital Social: novidade para quem? **Anais Conferência Regional sobre Capital Social e Pobreza**. Santiago: CEPAL, 2001.

SALM, José F.; MENEGASSO, M.E. Os pressupostos para a implementação do novo serviço público e o capital social. **Anais XI Colóquio Internacional sobre Poder Local**, Salvador, Universidade Federal da Bahia: UFBA/CIAGS, Dez 2009.

SALM, José F. Coprodução de bens e serviços públicos. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014.

SALVADOR – Prefeitura Municipal de Salvador / Secretaria da Habitação. **Plano Municipal de Habitação de Salvador: 2008-2025**. Salvador: PMS, 2008.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves. Direito à Cidade e Direito à Moradia no Brasil: avanços e bloqueios. Observatório das Metrópoles, 2014. Disponível em: <[http://observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=809](http://observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=809)>. Acesso em 30/01/2015.

SANTOS, Maria Elisabete. *et al.* **Atlas sobre o Direito de Morar em Salvador**. Salvador: EDUFBA/CIAGS. 2012.

SANTOS, Maria Elisabete. *et al.* O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e o Direito à Moradia – a experiência dos sem-teto em Salvador. **O&S – Salvador**, v.21, n.71, p.713-734, out-dez, 2014.

SANTOS, Milton. **A urbanização desigual**. Petrópolis: Vozes, 1980.

SANTOS, Milton. **Manual de Geografia urbana**. São Paulo: Hucitec, 1981.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado**. Paulo: Hucitec, 1988.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia; SILVEIRA, Laura. (org.). **Território, Globalização e Fragmentação**. São Paulo: Hucitec, 1994.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. São Paulo: Hucitec, 1999.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In: **OSAL – Observatório Social de América Latina**, año 16 (jun/2005). Buenos Aires: CLACSO, 2005.

SAQUET, Marcos Aurélio. Território. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014.

SARAIVA, Luiz Alex. CARRIERI, Alexandre. Organização-cidade: proposta de avanço conceitual a partir da análise de um caso. **RAP** — Rio de Janeiro v. 46, n.2, p.547-76, mar./abr. 2012.

SAUNDERS, Doug. **Cidade de Chegada – a migração final e o futuro do mundo**. São Paulo: DVS Editora, 2013.

SCHOMMER, Paula Chies. Comunidades de prática e articulação de saberes na relação entre universidade e sociedade. **Tese** (Doutorado em Administração), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2005.

SCHOMMER, Paula Chies; FRANÇA FILHO, Genauto. A Metodologia da Residência Social e a Aprendizagem em Comunidades de Prática. In: FISCHER, Tânia; ROESCH, Sylvia; MELO, Vanessa (org). **Gestão do Desenvolvimento Territorial e Residência Social: casos para ensino**. Salvador: CIAGS/EDUFBA, 2006.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SENNETT, Richard. **O Declínio do Homem Público: as tiranias da intimidade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SENNETT, Richard. **Juntos: os rituais, os prazeres e a política da cooperação**. Rio de Janeiro: Record, 2015.

SERAFIM, Maurício Custódio. Capital social. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014.

SERPA, Angelo. A Cidade como Fenômeno Cultural: apontamentos para uma abordagem geográfica. In: RUBIM, Albino; ROCHA, Renata. **Políticas Culturais para as Cidades**. Salvador: EDUFBA, 2008.

SILVA, Francisco Raniere Moreira da. Configurações interorganizacionais e artesanato: análise do arranjo interorganizacional da atividade artesanal em Juazeiro do Norte, no Cariri cearense. **Dissertação** (Mestrado em Administração), Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

SILVA, Francisco Raniere Moreira da. Redes Interorganizacionais In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014.

SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e. Organização sócio-territorial e dinâmica dos lugares e regiões. In: SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e; SILVA, Barbara-Christine Nentwig. **Estudos sobre Globalização, Território e Bahia**. Salvador: UFBA: Mestrado em Geografia, 2003a.

SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e. Tentando definir Salvador em um contexto de globalização. In: SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e; SILVA, Barbara-Christine Nentwig. **Estudos sobre Globalização, Território e Bahia**. Salvador: UFBA: Mestrado em Geografia, 2003b.

SINGER, Paul. **Economia política da urbanização**, 14. ed. revista (1ª ed. em 1973). São Paulo, Contexto, 1998.

SOARES, Isabelle Oliveira *et al.* Interesses especulativos, atuação do Estado e direito à cidade: o caso do programa "Minha Casa Minha Vida" em Uberaba (MG). **Urbe, Revista Brasileira de Gestão. Urbana**, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 119-131, Junho, 2013.

SOUZA SANTOS, Boaventura. **Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências.** (S/D)

SOUZA SANTOS, Boaventura. **Democratizar a democracia.** Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SOUZA SANTOS, Boaventura. **Reconhecer para libertar. Os caminhos do cosmopolitismo multicultural.** Rio de Janeiro: Record, 2003.

SOUZA SANTOS, Boaventura de. **O Fórum Social Mundial: manual de uso.** São Paulo: Cortez, 2005.

SOUZA SANTOS, Boaventura de. Para Além do Pensamento Abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In: **Novos Estudos – CEBRAP.** N 79, Nov/2007, p.71-94.

SPINK, Peter. O lugar do lugar na análise organizacional. **RAC,** Edição Especial, 11-18, 2001.

STEINBERGER, Marília. **Território, Estado e Políticas Públicas Espaciais.** Brasília: Ler Editora, 2013.

TENÓRIO, Fernando. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local.** Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.

TENÓRIO, Fernando. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **RAP,** Rio de Janeiro, v.32, n.5, p.7-23, set/out, 1998.

TENÓRIO, Fernando.. **Tem razão a administração?** 3 ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2008.

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da pesquisa-Ação.** São Paulo: Cortez: 2011.

TRIPP, David. Pesquisa-ação: uma introdução metodológica. **Educação e Pesquisa,** 31(3): 443-466, São Paulo, set./dez 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ep/v31n3/a09v31n3.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2014.

ULTRAMARI, C.; REZENDE, D. A. Planejamento estratégico e Planos Diretores Municipais: referenciais e bases de aplicação. **Revista de Administração Contemporânea,** v. 12, n. 3, 2008.

UZZI, Bryan. Social structure and competition in interfirm networks: the paradox of embeddedness. **Administrative Science Quarterly,** Ann Harbor, v. 4, p. 35-67. 1997.

VAINER, Carlos. Quando a cidade vai às ruas. In: MARICATO, Ermínia [et al.]. **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas no Brasil.** São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.



VALLADARES, Lícia. **A invenção da favela: do mito de origem à favela.com**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

VALLADARES, Lícia. **Passa-se Uma Casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1980.

VELHO, Gilberto; KUSCHNIR, Karina (Org.). **Pesquisas urbanas: desafios do trabalho antropológico**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

VELHO, Gilberto. "Antropologia urbana: encontro de tradições e novas perspectivas". **Sociologia** (Lisboa), 1(1), 2009.

VERGARA, Sylvia. **Métodos de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 2001.

VILLASANTE, T. R. Metodologia dos conjuntos de ação. In: FISCHER, T. (Org.). **Gestão contemporânea. Cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

VILLELA, Lamounier; PINTO, Mario. Governança e gestão social em redes empresariais: análise de três arranjos produtivos locais (APLs) de confecções no estado do Rio de Janeiro. **RAP - Rio de Janeiro**, v. 43, n. 5, p.1067-1089, Set./Out. 2009.

WILLIAMSON, Oliver. Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives. **Administrative Science Quarterly**, n. 36, p. 269-296, 1991.

WORLD BANK. **Sustainable growth with equity**. Washington: World Bank, 1989.

YÁZIGI, Eduardo. **Reencantamento da cidade. Miudezas geográficas e devaneio**. São Paulo: CNPq/Editora Scortecci, 2013.